



U i T

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Institutt for samfunnsvitenskap

# Etableringen av Nord-Norges største svømme- og badeanlegg

*En studie av beslutningsprosessen fra idé til vedtak, i etableringen av Tromsøbadet.*

**Karianne Madhavi Klingenberg**

*Masteroppgave i organisasjon og ledelse mai 2019*







## Forord

Denne masteren markerer slutten på to lærerike år ved Universitet i Tromsø. Master i organisasjon og ledelse har skapt en interesse for og kunnskap om ulike aspekter av hvordan organisasjoner fungerer. Jeg vil takke flinke forelesere, og ikke minst fantastiske medelever for gode råd, faglige diskusjoner og sosialt samvær.

Uten hjelp fra mine informanter hadde denne oppgaven blitt betraktelig fattigere. Deres erfaringer og informasjon, var viktig for min studie. Derfor vil jeg sende en ekstra stor takk til dem. Jeg vil spesielt takke min fantastiske veileder Hilde Marie Pettersen, som hele veien hadde tro på meg og prosjektet mitt. Dine konstruktive tilbakemeldinger og innspill motiverte meg til å komme i mål. Jeg vil også takke representanten fra Idrettsbyen Tromsø og ansatte i KomRev Nord for innholdsrike samtaler. Hele perioden jeg har jobbet med denne masteren har jeg vært i full jobb. Det har til tider vært svært krevende og slitsomt. Jeg vil derfor takke min arbeidsplass for tilrettelegging og forståelse, slik at jeg kunne få utarbeidet denne oppgaven. Jeg har noen unike kollegaer som har støttet meg gjennom hele prosessen. Spesielt vil jeg takke min kollega Cato Lind Eriksen som leste oppgaven, og kom med gode innspill.

Jeg vil også takke mine foreldre som ofte kom for å kjøre meg hjem etter sene kvelder på kontoret. Også gode venner sendte meg motivasjonsmeldinger da jeg trengte det mest. Til slutt vil jeg takke Jacob. Ikke bare løftet du humøret mitt betraktelig i en hektisk periode, du leste også korrektur av hele oppgaven, og stilte kritiske spørsmål til innholdet.

Tusen takk ☺

Karianne M. Klingenberg

29.05.2019



## Sammendrag

Denne masteroppgaven omhandler beslutningsprosessen i etableringen av Nord Norges største svømme- og badeanlegg, Tromsøbadet. Studien baserer seg på en kvalitativ metode, der jeg gjennom en casestudie har benytte meg av intervju og dokumentanalyse for å besvare oppgavens problemstilling. Jeg har analysert mine funn av prosessen sett i lys av tre beslutningsmodeller, som kan hjelpe meg å forklare min problemstilling:

*“Hvordan forløp beslutningsprosessen, og hva kan forklare utfallet med å bygge Tromsøbadet”*

Debatten om hvordan bassengstrukturen skulle være i Tromsø kommune har vært debattert siden 2004. Kommunen innså da at noe måtte gjøres, da de eksisterende bassengene trengte omfattende rehabilitering. Prosessen startet med et fokus på problemer og utfordringer som var knyttet opp til dårlig kvalitet på svømmeundervisningen, og svømmeidrettens behov for et 50 meters basseng. Etter hvert i prosessen fikk behovene fra idretten større plass, og fokuset ble utelukkende på å etablere et svømme- og badeanlegg som tilfredstilte idrettens krav til et 50 meter langt basseng. Et badeanlegg på Templarheimen blir presentert som en løsning fra partiet Høyre, som har dette som et valgkamplofte i 2011. Høyre vinner valget og det innføres samtidig parlamentarisme for første gang i Tromsø kommune.

Prosessen bærer preg at ulike interesser bærer fram prosjektet, og uklar målformulering, sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen og garbage can modellen. Idretten ønsket opprinnelig en flerbrukshall på Templarheimen, men kommunen styrer prosjektet i retning av et selvstendig svømme- og badeanlegg. Samtidig kan resultatet av etableringen skyldes hastverk i kartleggingsfasen, og fravær av administrative anbefalinger. At Høyre kom til makten i 2011, kombinert med at Tromsø innførte en parlamentarisk styringsmodell, var etter mitt syn utslagsgivende for etableringen av Tromsøbadet, da det er de som driver prosjektet fram.



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Introduksjon av tema .....	1
1.2	Oppgavens disposisjon .....	4
2	Bakgrunn og saksgang .....	5
2.1	Bakgrunn .....	5
2.2	Forvaltning og saksgang i kommunen.....	5
2.3	Kommunal organisering .....	6
2.3.1	Formannskapsmodellen.....	7
2.3.2	Byrådsmodellen.....	7
3	Teoretisk rammeverk.....	9
3.1	Beslutninger i organisasjoner .....	9
3.2	Hva er en beslutningsprosess?.....	9
3.3	Strømperspektivet.....	10
3.4	Beslutningsmodeller .....	12
3.4.1	Den rasjonelle modellen.....	12
3.4.2	Politiske forhandlingsmodellen.....	14
3.4.3	Garbage-can modellen.....	15
3.5	Oppsummering .....	17
4	Metode.....	18
4.1	Valg av problemstilling .....	18
4.2	Valg av forskningsdesign .....	18
4.3	Metodeverktøy.....	20
4.3.1	Intervju .....	20
4.3.2	Dokumentanalyse .....	22
4.3.3	Analyse av data .....	25

4.3.4	Vurdering av anvendt metode .....	25
4.4	Etiske vurderinger.....	26
4.5	Utfordringer .....	27
4.6	Reliabilitet og validitet .....	27
4.6.1	Reliabilitet .....	27
4.6.2	Validitet.....	29
5	Diskusjon.....	30
5.1	Veien til vedtaket om Tromsøbadet - en tidslinje.....	31
5.1.1	Bakgrunn for fokuset på å få et badeanlegg i Tromsø .....	31
5.1.2	Initiativfasen.....	40
5.1.3	Kartleggingsfasen.....	51
5.1.4	Vedtaksfasen .....	59
5.2	Betydningen av styresett i beslutningsprosessen.....	71
5.2.1	Innføring av parlamentarisme .....	71
5.2.2	Kritikk av daværende styresett.....	73
5.2.3	Gjeninnføring av formannskapsmodellen .....	77
5.3	Oppsummering av beslutningsmodellene.....	80
5.3.1	Oppsummering av saksbildet .....	80
5.3.2	Rasjonelle modellen .....	83
5.3.3	Politiske forhandlingsmodellen.....	84
5.3.4	Garbage can-modellen.....	85
6	Konklusjon .....	88
6.1	Videre forskning .....	89
7	Referanser.....	91
	Vedlegg 1 - Intervjuguiden .....	98



## Tabelliste

Tabell 1 Oversikt over forventning til funn .....	17
Tabell 2 Oversikt over informanter .....	22
Tabell 3 Oppsummert dokumentanalysen.....	24
Tabell 4 Oppsummering av saksbildet .....	80

## Figurliste

Figur 1 Fra avisen Nordly. Foto: Leif Morten Olaussen.....	44
Figur 2 Omregulering Templarheimen .....	69



# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon av tema

Høsten 2016 ble spaden satt i jorden på Templarheimen i Tromsø. Byggingen av Nord-Norges største svømme- og badeanlegg var i gang, i regi av Tromsø kommune. Optimismen rundt anlegget var delt, men generelt var stemningen for etableringen positiv. Tromsøregionen trengte et badeanlegg med en viss størrelse som alle andre større byer i Norge. Høsten 2018 hadde oppfatningen og omfanget av prosjektet utløst en stor misnøye blant ansatte i kommunen, politiske ledelse og kommunens befolkning. Den økonomiske overskridelsen nevnes nå nesten ukentlig i lokalavisene. Spørsmålet mange begynner å stille seg er hvordan det er mulig at det prosjektet som i utgangspunktet hadde en kostnadsramme på 600 millioner kroner, hittil har kostet 950 millioner kroner.

Overskridelsene får Kontrollutvalget i kommunen til å reagere. I lokalavisen *Nordlys* den 19 juni 2018 uttalte leder av kontrollutvalget Rolleiv Lind at de ønsket å finne ut av hvordan prosjektet kunne sprekke med så mange millioner kroner. De engasjerte KomRev Nord, som er kommunens revisjonsselskap, til å gjennomgå en rekke omstendigheter rundt prosessen. Ett av fem hovedpunkt som KomRev Nord ble satt til å utføre revisjon for var om kommestyret hadde tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å igangsette byggingen. Lind uttalte at granskningen av beslutningsgrunnlaget var nok det viktigste punktet (Nordlys, 2018).

Utbyggingen startet i september 2016. Kommunen hadde da siden 2011 jobbet målrettet mot etableringen av et svømme- og badeanlegg i Tromsø. Kommunens engasjement kan føres tilbake til 2007 da kommunen bestemte seg for å etablere et sentralt badeanlegg i byen. Prosjektet lå flere år i et vakuum, der lite skjedde. Rundt 2010 begynte idrettsorganisasjon *Idrettsbyen Tromsø* å leke med tanken om å samlokalisere flere idretter på Templarheimen. Det ble planlagt å bygge et større idrettsanlegg, som kunne huse mange ulike idrettsgrener. I et av forslagene til utformingen av idrettsanlegget inkluderes det et svømmebasseng. Bassenget var da ment som en del av et større idrettsanlegg. Fire år senere vedtok kommestyret å bygge et stort svømme- og badeanlegg, heretter kalt Tromsøbadet. Et anlegg som så vidt var nevnt i

sammenheng med et større idrettsanlegg noe år tidligere. Dette tyder på at prosjektet har blitt endret underveis, og det er interessant at det endelige utfallet ble å etablere Tromsøbadet. Utfallet av beslutningsprosessen ble et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Dette er utgangspunktet for min studie. For å belyse dette utfallet har jeg tatt for meg perioden mellom 2010 og 2016. Kommunen diskuterte allerede i 2004, at et større badeanlegg kunne være løsningen for bassengstrukturen i Tromsø. Men det er først i 2011, etter rapporten fra *Idrettsbyen Tromsø*, at ideen virkelig kommer til overflaten og startskuddet for debatten rundt Tromsøbadet begynte. Hva skjedde mellom rapporten fra *Idrettsbyen Tromsø* som kom i 2011, og til vedtaket i 2016 der kommestyret bestemmer at Tromsøbadet skal bygges? Hvor kom ideen, engasjementet og drivkraften fra? I denne perioden har det vært to lokale politiske valg i kommunen. Hvordan valgkampene har påvirket beslutningen om å bygge Tromsøbadet vil bli belyst. Hvorvidt de økonomiske overskridelsene er ringvirkninger av beslutningsprosessene som foregikk i det aktuelle tidsrommet kommer jeg ikke å uttale meg om i denne studien.

Bakgrunnen for denne masteroppgaven er min interesse for kommunal saksbehandling, som kommer fra min erfaring som saksbehandler i Tromsø kommune. Saksbehandling i kommunen kan dreie seg om alt fra små saker til store komplekse prosjekter der beslutningsprosessen bak kan virke noe uklar. Beslutningsutfallet burde være etterprøvbart, hvis beslutningsprosessen er klart definert. Det har de siste årene blitt skrevet i media om flere offentlige prosjekter som kostet langt over det de opprinnelig var budsjettert for, deriblant Tromsøbadet. Kan noe forklares med at grunnlaget beslutningstageren hadde for å bygge Tromsøbadet var for svakt til å begynne med?

For å kunne forstå beslutningen om å etablere Tromsøbadet, vil jeg i denne oppgaven analysere beslutningsprosessen fram til vedtaket i 2016. Hvem var pådriverne, hvem tok beslutningen og hvilket beslutningsgrunnlag ble fremmet? Oppgavens problemstilling blir derfor:

*“Hvordan forløp beslutningsprosessen, og hva kan forklare utfallet med å bygge Tromsøbadet”*

For å kunne svare på oppgavens problemstilling tar jeg utgangspunkt i beslutningsteori. Beslutningsteori kan hjelpe oss å forstå og forklare *hva* som skjer i omgivelsene, og *hvorfor* det skjer (Enderud, 2016).

En beslutning kan defineres som *et valg mellom to eller flere alternativer* (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 11). Brunsson og Brunsson skriver at når individer tar beslutninger er de beslutningstakere. De har da ikke bare tatt et valg, men de har også tenkt gjennom saken, og forstått at det er flere måter å handle på. Beslutninger handler om å ta stilling til informasjon. Denne informasjon skal innhentes, systematiseres, analyseres og kommuniseres før man tar et valg mellom ulike alternativer (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Å ta beslutninger er en sentral aktivitet i organisasjoner, og i denne oppgaven er kommunen den aktuelle organisasjon. I kommunen er det kommunestyret som er beslutningsmyndighet, om ikke annet er nevnt (Hagen & Sørensen, 2008). Å ta beslutninger er en sentral del av deres arbeidshverdag (Brunsson & Brunsson, 2015). Noen beslutninger fører ikke til handling, og noen handlinger gjennomføres uten beslutninger. Akkurat derfor er det viktig å forstå hvordan organisasjoner jobber for å komme fram til en beslutning, når beslutninger tas, og hvilke konsekvenser de kan få (Brunsson & Brunsson, 2015). Modeller og perspektiver hjelper oss å forstå prosessen bak beslutningene.

Når det offentlige tar en stor og viktig beslutning på vegne av befolkningen, er det en viss forventning hos befolkningen at beslutningen er tatt på en rasjonell måte. Det vil si at vi forventer at det har vært klare definerte mål, gjort grundige konsekvensutredninger, og at alle alternativer er like nøye utredet før man lander på en endelig avgjørelse. I tillegg kan beslutninger tatt av det offentlige være et resultat av en kamp mellom politiske interesser og ressurser. Med en slik tilnærming vil det å inngå kompromiss være en naturlig del av en beslutningsprosess.

Det blir tatt beslutninger i organisasjoner hver dag som påvirker og får konsekvenser for organisasjons indre og ytre omgivelser (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Beslutninger som derfor blir vedtatt av kommestyret vil påvirke innbyggerne i kommunen. Jeg vil bruke *Strømperspektivet* som en overordnet ramme, som jeg vil analysere tre ulike beslutningsmodeller med. De tre ulike beslutningsmodellene jeg skal bruke er den *rasjonelle modellen*, den *politiske forhandlingsmodellen* og *garbage can-modellen*. Jeg vil utdype

beslutningsmodellene i kapitel 3, *Teoretisk rammeverk*. Strømperspektivet beskriver fire ulike strømmer som kan settes sammen på ulike måter, alt ettersom hvilken modell man ønsker å anvende. De fire strømmene er:

- En strøm av problemer
- En strøm av løsninger
- En strøm av deltakere
- En strøm av beslutningsmuligheter

## 1.2 Oppgavens disposisjon

I kapitel 1 presenterte jeg innledningen av tema, problemstilling og teoretisk rammeverk. Resten av oppgaven disponeres slik:

**Kapitel 2:** Bakgrunn og saksgang for hvordan prosessen foregikk. Jeg vil presentere bakgrunnen for saken, for så å presentere forvaltning og saksgangen i offentlig sektor. Jeg vil gjennomgå to styresett kommunene kan organiseres etter, formannskapsmodellen og byrådsmodellen.

**Kapitel 3:** Teoretisk rammeverk. Her redegjør jeg for det teoretiske rammeverket jeg vil analysere oppgaven gjennom. Jeg vil gi en beskrivelse av *Strømperspektivet* som et overordnet perspektiv jeg vil bruke, før jeg presenterer tre beslutningsteoretiske modeller. Det er disse tre modellene jeg vil analysere mine empiriske funn gjennom.

**Kapitel 4:** Metode. Her presenterer jeg valg av problemstilling og forskningsdesign. Jeg vil begrunne hvorfor jeg valgte intervju og dokumentanalyse som metodeverktøy for svare på min problemstilling. Jeg vil vurdere den anvendte metoden, før jeg til slutt vil drøfte etiske utfordringer, reliabilitet og validitet.

**Kapitel 5:** Diskusjon. Her presenterer jeg mitt empiriske funn, samtidig som jeg analyserer funnene gjennom de tre beslutningsmodellene. Kapitlet består av tre underkapittel: *Veien til vedtaket om Tromsøbadet- en tidslinje, betydningen av styresett i beslutningsprosessen og oppsummering av beslutningsmodellene.*

**Kapitel 6:** Konklusjon. I dette kapitlet vil jeg oppsummere og konkludere med å svare på min problemstilling. Jeg vil til slutt gir forslag til videre forskning.



## **2 Bakgrunn og saksgang**

### **2.1 Bakgrunn**

I 2011 var det lokalt valg i Tromsø kommune. Valgkampen var preget av Høyre på den ene siden og Arbeiderpartiet på den andre. Høyre frontet et folkebad i sine valgkampløfter. Et badeanlegg som ville løfte hele byen og komme befolkningen til gode. Høyre vant valget. Har dette valgkampløftet hatt innvirkninger på hvordan man skulle jobbe videre med utviklingen av et idrettsanlegg i Tromsø? Da Høyre overtok makten innførtes det samtidig parlamentarisme i Tromsø kommune for første gang. Innføringen av nytt styresett, innebar en del omorganisering i beslutningsprosessene i kommunen. Jeg vil derfor belyse hvordan organiseringen i kommunen påvirkes, avhengig av styresett. I 2015 vant Arbeiderpartiet valget. De valgte å fortsette planene med etableringen av Tromsøbadet. Kommunen hadde til da brukt ca. 70 millioner allerede på selve planleggingen. Samtidig som Arbeiderpartiet overtok makten, valgte kommunen å tilbakeføre formannskapsmodellen som styresett. Denne oppgaven handler kun om beslutningsprosessen fram til selve vedtaket om igangsetting av Tromsøbadet.

### **2.2 Forvaltning og saksgang i kommunen**

Samfunnet er helt avhengig av å ha et velfungerende politisk system. Det er dette politiske systemet som gjør det mulig å fremme visjoner, interesser og ønsker for individer, grupper og organisasjoner for at det skal resultere i en offentlig bindende beslutning (Christensen mfl, 2010). Det politiske systemet er bygd opp av to parter som er helt avhengig av å fungere godt sammen; politikerne og administrasjon. Administrasjon sin rolle i politikken er å forberede politiske saker for de politiske organ, og iverksette vedtakene de politiske organene vedtar (Christensen mfl, 2010). Politikerne må derfor overlate mye av planleggingen, utformingen og utførelsen til administrasjon. Administrasjon består av spesialister, som ikke er folkevalgt. De er dermed ansvarlig ovenfor politikerne, ikke folket (Jacobsen, 1997). Administrasjon skal opptre helt nøytralt, og være politisk nøytral (Jacobsen, 1997).

Fimreite og Grindheim skriver at for at beslutninger ikke skal bestå av skjønsmessige vurderinger må det offentlige systemet forholde seg til *forvaltningsloven*. Borgerne har rett til å kontrollere myndighetsutøvelsen til det offentlige organ ved å få innsyn i forvaltningen gjennom *offentlighetsloven*. Offentlig forvaltninger bygger på en rekke prinsipper, blant annet:

- *Offentlighetsprinsippet: Forvaltningens dokumenter skal være åpen for innsyn fra berørte parter og allmenhetens side gjennom forvaltningsloven og offentlighetsloven. Taushetsplikten kan komme i konflikt med disse prinsippene.*
- *Saklighetsprinsippet: Forvaltningens avgjørelser skjer på et saklig grunnlag uten at utenforliggende hensyn trekkes inn.*
- *Utredningsprinsippet: Enhver sak skal utredes skikkelig og bli tilfredsstillende belyst før avgjørelser tas.*
- *Forutberegnelighetsprinsippet: Avgjørelser tas på bakgrunn av normer som berørte parter er blitt gjort kjent med på forhånd.*
- *Forsvarlighetsprinsippet: Avgjørelser skal bygge på betryggende saksbehandling som drives frem så hurtig og forsvarlig som mulig. Innsyn kan være viktig for å sikre at prinsippet om forsvarlighet blir etterlevd.*

(Fimreite & Grindheim, 2010, ss. 68-69)

## 2.3 Kommunal organisering

Kommuner kan være organisert etter to ulike prinsipper, *formannskapsprinsippet* og det *parlamentariske prinsipp*. I Tromsø ble det *parlamentariske* prinsippet kalt Byrådsmodellen. Regjeringen skriver i en artikkel datert 30.06.2015 som igjen er en kortversjon av et notat fra Hans Petter Saxi, førsteamanuensis i Statsvitenskap, at de fire viktigste forskjellene på de to modellene er: *organiseringen* av valg til det utøvende organet, *bemanningen* av det utøvende organet, det utøvende organets *ansvar* og det utøvende organets *oppgaver* (Regjeringen, 2015).

### 2.3.1 Formannskapsmodellen

Formannskapsmodellen bruker forholdstall for å velge ut hvem som skal stille til de ulike styrene og utvalgene (Hagen & Sørensen, 2008). Det vil si at de politiske partiene representeres i henholdt til sin oppslutning i kommunestyret (Hagen & Sørensen, 2008, s. 130). De utvalgte velges for en fireårsperiode og kan ikke utsettes for mistillit. Kommestyret er det øverste besluttsende organ i kommunen, mens *formannskapet* er et utvalg under kommestyret. Formannskapet fungerer som et arbeidsutvalg som skal forberede saker til kommestyret, slik at arbeidet går enklere og mer effektivt (Hagen & Sørensen, 2008). Ordføreren er kommunens representant utad og skal lede kommunestyremøtene. I formannskapsmodellen velges ordføreren av kommestyret blant medlemmene i formannskapet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. §9). Ordføreren vil fungere som et bindeledd mellom administrasjon og politikerne, og har en betydelig innflytelse ved å eksempel bruke dobbeltstemme i avstemninger (Hagen & Sørensen, 2008). Administrasjonssjefen er den øverste lederen for den kommunale administrasjon. Administrasjonssjefen har ansvar for å legge frem saker for politikerne, sørge for en forsvarlig utredning, og iverksette vedtaket (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. §23).

### 2.3.2 Byrådsmodellen

Der formannskapsmodellen bruker *forholdstall* for å velge hvem som skal stille til de ulike utvalgene, bruker parlamentarisme *flertallsvalg* (Hagen & Sørensen, 2008). Det vil si at det er de politiske partiene som har flertall som danner kommunerådet, heretter kalt byrådet. For at byrådet skal kunne bestå, må de ha tillitten fra kommunestyret (Hagen & Sørensen, 2008). Ved byrådsmodellen bortfaller administrasjonssjefen, og byrådet blir da selv den øverste lederen for kommunens administrasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Ordføreren vil ha de samme funksjonene som i formannskapsmodellen, å organisere arbeidet med kommunestyret. I byrådsmodellen vil ordføreren ha en litt mer tilbaketrukket rolle enn i formannskapsmodellen, og vil måtte konkurrere med byrådsleder om oppmerksomheten (Hagen & Sørensen, 2008). Byrådet vil være parlamentarisk ansvarlig ovenfor kommunestyret (Hagen & Sørensen, 2008).

Jeg vil i denne oppgaven undersøke om bytte av styringsmodell hadde noen betydning for hvordan beslutninger ble tatt i forbindelse med etableringen av Tromsøbadet. Ett godt forhold mellom politikerne og administrasjon er grunnleggende viktig for at kommunen kan utføre sitt arbeid og sine plikter på en forsvarlig måte, samt tilfredsstillende kravene fra innbyggerne. Forholdet mellom politikerne og administrasjon er ganske ulikt i de to styringsmodellene. I formannskapsmodellen er det klarere skille mellom de politiske og de administrative rollene og deres ansvars- og myndighetsområde. I den parlamentariske modellen flyttes mye av myndigheten til administrasjon over til politikerne. Dette antar jeg vil kunne være grobunn for en del misnøye, da man tar fra stemmen til de nøytrale fagfolkene i kommunen. Samtidig er det nærliggende å anta at saker vil bli behandlet mer effektivt når politikerne selv må føre saken fram, og dermed ivaretar et slags eierskap til saken.

### **3 Teoretisk rammeverk**

I dette kapitlet skal jeg presentere oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg vil koble teorien opp til min problemstilling, for å slik etablere et faglig rammeverk rundt min oppgave, som er å forklare hvordan beslutningsprosessen bak etableringen av Tromsøbadet forløp.

#### **3.1 Beslutninger i organisasjoner**

Når en organisasjon tar en beslutning er det flere enkeltpersoner som står bak den beslutningen. Brunsson og Brunsson stiller spørsmål ved om individer handler annerledes når de tar en beslutning på egne eller organisasjons vegne. En av forskjellene ved å ta en beslutning i en organisasjon er at beslutningen vil påvirke andre enn beslutningstakeren selv (Brunsson & Brunsson, 2015). Beslutningstakeren representerer derfor flere enn seg selv. I kommunen vil kommestyret være de folkevalgte, og derfor representere, og ta beslutninger som berører alle i kommunen. (Barnard 1974, Fayol 1916/20018) i Brunsson og Brunsson sier at det ikke er beslutningstakerens private interesse som skal være avgjørende, men deres vurdering av hva som vil være best for organisasjon. Skillet mellom individet og organisasjon kan derfor en vanskelig balansegang (Brunsson & Brunsson, 2015). Dette kompliseres ytterligere når det er flere som sammen skal ta en beslutning.

#### **3.2 Hva er en beslutningsprosess?**

En beslutningsprosess kan sees på som en sekvens (rekke) av overveielser eller handlinger, som fører til en beslutning (Enderud, 2016, s. 11). De ulike overveielsene og/ eller handlingene er de ulike fasen av en beslutningsprosess (Enderud, 2016).

John P. Olsen skriver at beslutninger som har hatt gode intensjoner, ikke bestandig medfører gode resultater. Det har derfor blitt viktig å se på hva som skjer før selve vedtaksprosessen. Før vedtakets fattes, skal problemet komme på det offentlige dagsorden. Deretter skal det utredes alternativer, og konsekvensene av disse (Olsen J. P., 1978). Selve vedtaksprosessen krever at det forberedende arbeidet er oversiktlig, det vil si at man må være innforstått med hvilke samfunnsforhold man behandler, alternativer og konsekvenser det innehar (Olsen J. P., 1978) .

Når vedtaket er besluttet starter iverksettelsen, og tilbakeføring av informasjon av vedtaket (Olsen J. P., 1978). I denne oppgaven vil jeg konsentrere meg om perioden før vedtaket fattes, og selve vedtaksprosessen. Jeg deler det inn i *initiativfasen* og *kartleggingsfasen* og *vedtaksfasen*. I *initiativfasen* vil jeg se på hvem som bringer problemer eller løsninger fram, samt undersøke hvor behovet dukker opp. I *kartleggingsfasen* har man anerkjent problemet, og vil så prøve å finne den beste løsningen på problemet. Når kartleggingen er utført, sitter man igjen med en løsning. Det er denne løsningen man så jobber for i *vedtaksfasen*.

### 3.3 Strømperspektivet

Strømperspektivet er et overordnet perspektiv som er hensiktsmessig når vi skal analysere en beslutningsprosess. I følge (Cohen et al., 1976, March og Olsen 1976) i Egeberg består strømperspektivet av fire ulike strømmer som påvirker en beslutning på ulike måter, alt ettersom hvordan de er koblet sammen. Jeg vil i denne oppgaven se hvordan de ulike strømmene er koblet sammen ved å se på ulike beslutningsmodeller henholdsvis, den rasjonelle modellen, den politiske forhandlingsmodellen og garbage can-modellen. Beslutningsmodellene vil kunne forklare hvorfor og hvordan strømmene kobles sammen. Strømmene er:

➤ *En Strøm av problemer*

Problemer er bekymringer for menneskene i og utenfor organisasjon (Cohen, March, & Olsen, 1976). Problemene kan variere alt fra familiære hverdagsproblemer til komplekse verdensproblemer. Et problem innebærer en avstand mellom slik situasjonen er og hvordan den bør være (Egeberg, 1990). Selv om en beslutning blir tatt er det ikke sikkert at problemene blir løst (Cohen, March, & Olsen, 1976). I denne oppgaven kan noen av problemene som oppsto være at elever i Tromsø kommune ikke fikk den svømmeundervisningen de hadde krav på, eller/og at byen ikke hadde et 50 meters svømmebasseng.

➤ *En strøm av løsninger*

Løsninger er svaret på noens problem, der avstanden mellom hvordan situasjon er og hvordan den bør være reduseres (Egeberg, 1990). Normalt vil rekkefølgen være at man har et problem som trenger en løsning. Men noen ganger har man løsningen før man vet hva problemene er (Cohen, March, & Olsen, 1976, s. 27). Det ble sett på ulike



alternativer for å dekke antall svømmeundervisninger for elever i kommunen, ved å blant annet restaurere eksisterende bassenger.

➤ *En strøm av deltakere*

Deltakere vil komme og gå i beslutningsprosessen (Cohen, March, & Olsen, 1976). Deltakeren vil bringe energi og ferdigheter, og de vil være bærere av problemene og løsningene i beslutningsprosessen (Egeberg, 1990). Jeg vil i denne oppgaven se på hvem deltakerne i beslutningsprosessen var, og hvilke engasjement de førte frem. I denne oppgaven kan deltakere være ulike politikere, prosjektledere, de ansatte i administrasjonene, skolene og interesseorganisasjoner innen idrett.

➤ *En strøm av beslutningsmuligheter*

En beslutningsmulighet er en situasjon der en beslutning skal tas (Egeberg, 1990). Kommestyremøter er vesentlige situasjoner i denne oppgaven der kommunestyret er det organet som tar beslutninger. Formannskapet og Byrådet tar også viktige beslutninger på nivået under kommunestyremøtene.

For å hindre at alle strømmene skal flyte fritt sammen har March og Olsen i Egeberg (1990) laget tre betingelser for strukturering av strømmene.; Jo større *avhengighet* det er, jo mer behov er det for organisering. Jo større variasjon mellom *kompetanse* det er på deltakerne som skal løse et problem, jo større rettigheter har de på å delta. *Interessefordeling* er i hvor stor grad deltakerne berøres av tiltaket. Ved å organisere reguleres adgangen og sammenkoblingen mellom de ulike strømmene (Egeberg, 1990). March og Olsen i Egeberg (1990) skriver at når det er definert hvordan strømmene skal flyte har man bestemt beslutningsstrukturen i organisasjonen. *Beslutningsstrukturen* regulerer strømmen av deltakerne, mens *aksessstrukturen* regulerer strømmene av problemer og løsninger. I en organisasjon som er sterkt strukturert vil både *beslutningsstrukturen* og *aksessstrukturen* være kontrollert, og derfor ikke by på store overraskelser (Egeberg, 1990). I denne oppgaven vil den aktuelle organisasjon være kommunen. De ulike beslutningsmodellene vil forklare hvordan de ulike strømmene kobles sammen.

## 3.4 Beslutningsmodeller

Beslutningsteoretiske modeller hjelper oss å forstå og analysere beslutningsprosessen i organisasjoner og politikkdannelse (Foss Hansen, 2016). Modellene legger føringer for hvilke betingelser som må være til stede, og hva som er mindre viktig.

### 3.4.1 Den rasjonelle modellen

Den *rasjonelle* modellen inngår i det Enderud betegner som analytiske modeller. De analytiske modellene har hovedvekt på de analytiske og intellektuelle sidene ved en beslutningsprosess. I modeller som betegnes som analytiske har beslutningstageren innhentet rett og konkret mengde informasjon, før det analyseres og man kommer frem til den mest fornuftige og beste løsningen (Enderud, 2016).

Den *rasjonelle* modellen mener at beslutningstageren handler rasjonelt og målrettet. Modellen fungerer som en idealmodell for hvordan beslutninger burde tas, men som er sjelden å oppnå i praksis (Enderud, 2016). Enderud skriver at den rasjonelle modellen bygger på fire forutsetninger for at den skal fungere optimalt.

1. *Målsetningen er stabil og klar.* Problemdefinisjon er klar, og forbindes tydelig opp mot målsetningen.
2. Beslutningstageren har *informasjon* om alle alternativer, og deres konsekvenser. Beslutningstageren må se det store bilde mellom alternativer og målsetningen. For å inneha all informasjon beslutningstageren trenger forutsetter den rasjonelle modellen at person/organisasjon har ubegrenset med regnekapasitet for å forta konsekvensberegninger. Beslutningstageren må også ha ubegrenset sensitivitet for å kunne håndtere de ulike funksjonene mellom eksempelvis mål, midler og endringer.
3. Beslutningstageren må *maksimere eller optimere* sin målsetning. Han velger alltid det alternativet som gir størst måloppfyllelse, gitt at alle de andre alternativene koster det samme.

Beslutningsprosessen til den rasjonelle modellen vil derfor være at deltakerne har full tilgang til informasjon som trengs for å vurdere risikoen og konsekvensene av alle utfall. Når utredningen og vurderingene er gjort velger man den beste løsningen som gir høyst mulig måloppnåelse. Den rasjonelle modellen baseres primært på at deltakerne vet hva de vil ha, og innehar den kunnskap og midler for å løse problemet (Olsen J. O., 1976).

Den rasjonelle modellen har blitt utsatt for kritikk da mange mener at et slikt supermenneske ikke eksisterer, og at modellen ikke tar hensyn til organisatoriske sammenhenger som kan legge begrensinger for å velge "idealløsningen" (Enderud, 2016).

#### **3.4.1.1 Forventning til funn**

I lys av den rasjonelle modellen kan man anta at Tromsøbadet var den mest optimale løsningen for å løse problemet med svømmeundervisningen og tilfredsstillende svømmeidrettens krav. Kommune hadde klare definerte mål/målsetning til hva de ønsket å oppnå. Deltakerne var nøye valgt ut, og skille mellom politikerne og fagfolkene i administrasjon var klart og definert. De ulike alternativene for å løse problemet/problemene med eks. svømmeundervisningen skal ha vært grundig gjennomgått, som det framgår av utredningsprinsippet. Konsekvensene med alternativene skal ha kommet tydelig fram, og Tromsøbadet skal ha vært det alternativet med størst mulig måloppnåelse.

### 3.4.2 Politiske forhandlingsmodellen

Mens den rasjonelle modellen ikke tar hensyn til uenigheter og konflikter, er det akkurat det som legger føringer for de politiske forhandlingsmodellene (Foss Hansen, 2016). Enderud (2016) skriver at den politiske modellen tar hensyn til at interessekonflikter vil prege organisasjoner, og på tross av disse konfliktene må man prøve å komme fram til en felles beslutning. Enderud (2016:76-77) mener at den politiske modellen er basert på følgende forutsetninger:

- Et overskuelig antall beslutningstagere som deltar, som blir delt inn i grupper eller organisert i velavgrensede fraksjoner.
- Deltagerne har noenlunde klare og definerte mål. Man klarer å skille mellom hva de ulike frontene ønsker.
- Målene er normalt delvis, men ikke fullstendig motstridene.
- De delvis motstridende målene, sammen med de delvis erkjente fellesinteressene skaper grunnlaget for forhandlingene mellom deltakerne.

Enderud (2016) skiller mellom to modeller innenfor de politiske modellene: målkompromiss-modellene og middelkompromiss-modellen. Beslutningsprosessen i målkompromiss-modellen er at deltakerne blir enig om en felles målformulering, med bakgrunn av de opprinnelige målene deltagerne hadde. Når et felles mål er definert, redegjør man for alternativer og konsekvenser, for så å gjøre en vurdering opp mot målet man satt i fellesskap (kompromisset). En vesentlig del med denne modellen er hvordan deltakerne kommer fram til et kompromiss som definerer et felles mål. Å inngå et kompromiss kan være utfordrende, og kompromisset preges i stor grad av deltakernes makt og styrkeforhold (Enderud, 2016). Den andre modellen er middelkompromiss-modellen. Beslutningsprosessen i denne modellen er at deltakerne stiller med hvert sitt målsetningsønske, og deres alternativer. I forhold til målkompromiss-modellen der man ble enig om en felles målsetting, kan man i middelkompromissmodellen beholde sin favorittmålsetting, og heller komme frem til et kompromiss når de ulike alternativene blir presentert (Enderud, 2016). Deltakeren har som regel et favorittalternativ på forhånd som de ønsker å fremme, og snakker derfor utelukkende om de positive konsekvensene av dette alternativet. Det vil derfor ikke bli gjort en nøktern og objektiv vurdering av alternativene (Enderud, 2016).

### 3.4.2.1 Forventninger til funn

I lys av de den politiske modellen kan man anta at vedtaket om å etablere Tromsøbadet var et resultat av forhandlinger mellom ulike parter. I beslutningsprosessen har det vært flere deltagere med ulike interesser. De ulike grupperingene har hatt klare og definerte mål som de ønsket å fronte. Selv ved ulike interesser for å løse problemet med svømmetilbudet i Tromsø kan fellesinteresser som å løse svømmeundervisningen ha skapt et grunnlag for forhandling. Da har deltagerne, til tross for ulike interesser, inngått et kompromiss. Kompromisset var å etablere et større badeanlegg i Tromsø. Alt av utredninger og konsekvensanalyser blir da gjort i ettertid, når man har definert at målet er å bygge et større badeanlegg. Hendelsesforløpet kan også ha utartet seg med at de ulike deltagerne har gjort grundige analyser av sitt favorittalternativ før man bestemmer seg om en felles målsetting. De som ønsket å renovere de eksisterende badeanleggene har på samme måte som de som ønsket å etablere Tromsøbadet presentert deres alternativ på best mulig måte, der de positive sidene kommer tydelig fram.

### 3.4.3 Garbage-can modellen

Garbage can-modellen inngår i det Enderud betegner som anarkistiske modeller. Modellene under denne betegnelsen skiller seg ut fra de analytiske og politiske forhandlingsmodellene ved at: de ikke har en konkret målformulering, beslutningstagerens mulighet til å kontrollere prosessforløpet og dens utfall begrenses, det er flere som er deltidsdeltagere og at beslutningsdeltagerne er selvstyrte (Enderud, 2016). Beslutningsprosessen i Garbage can-modellen beskrives av March og Olsen (1976) i Egeberg som et *organisert anarki* som kjennetegnes av usegmentert og uspesialisert struktur. Beslutningsstrukturen og aksessstrukturen legger derfor lite føringer for hvordan aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen vil foregå (Egeberg, 1990). Deltidsdeltagere som i begrenset grad kan føres tilbake til plikt, tradisjon eller rutine, er en utbredt del av det *organiserte anarkiet* (Egeberg, 1990, s. 15).

Garbage can-modellen styres av fire strømmer, som med et tilfeldig samspill blir en del av prosessen og resulterer i en beslutning. Dette er de samme strømmene som vi finner i

Strømperspektivet. De fire strømmene er: beslutningssituasjoner, problemer, løsninger og deltagerer. Hvordan disse fire strømmene vil opptre og prege hverandre vil være avhengig av oppmerksomhet, tid og energi som deltakerne legger i beslutningsprosessen, og deretter påvirke beslutningen som skal tas (Foss Hansen, 2016). Siden prosessen preges av organisert anarki er det vanskelig å forutsette hvilken veg strømmene vil ta, og derfor hvordan utfallet blir (Egeberg, 1990). Enderud skriver at de fire strømmene bestemmes og reguleres normalt ikke av et sentralt styre eller en leder i en organisasjon, men at de derimot er tilfeldige. Når de fire strømmene er i bevegelse sammen, og ingen av strømmene reguleres, vil beslutningsprosessen og beslutningsutfallet preges av tilfeldigheter (Foss Hansen, 2016).

I følge Cohen, March og Olsen kan resultatet av beslutningsprosessen i Garbage can-modellen føre til tre ulike outputs.

1. Oversight: Hvis et løsningsforslag kommer opp, uten at det har et problem med seg som må løses, kan beslutningen tas relativt fort sett at deltakerne har energi til rådighet.
2. Flight: En løsning kan henge sammen med et problem over en stund, uten at denne løsningen blir en suksess. Helt til et mer attraktivt løsningsforslag kommer på banen. Problemet vil da forlate det opprinnelige løsningsforslaget, og det blir derfor mulig å ta en beslutning.
3. Resolution: Når løsningsforslaget løser problemet, men det skjer over en lengre tidsperiode. Tidsperspektivet vil variere, avhengig av hvor mange eller hvor stort problemet er.

(Cohen, March, & Olsen, 1976)

### **3.4.3.1 Forventninger til funn**

Sett i lys av Garbage can-modellen var beslutningen om å etablere Tromsøbadet basert på tilfeldigheter av regulering av de fire strømmene i beslutningsprosessen. Siden det har vært flere deltidsdeltagere er det vanskelig å få en felles problemforståelse og definering av felles måloppnåelse.



### 3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjennomgått Strømperspektivet og tre beslutningsmodeller, og forventinger til funn. Jeg vil anvende disse modellene ved hjelp av koblingene av de fire strømmene i strømperspektivet. For å tydeliggjøre forskjellen mellom modellene og sammenhengen med de fire strømmene, presenteres modellen nedenfor.

Tabell 1 Oversikt over forventning til funn

	<b>Den rasjonelle modell</b>	<b>Politiske/forhandlingsmodell</b>	<b>Garbage can- modell</b>
<b>En strøm av problemer</b>	Alle har samme oppfatning av problemet, som er klart og definert	Alle har samme oppfatning av problemet.	Har ikke en konkret målformulering.
<b>En strøm av løsninger</b>	Alle forslag vurderes likt. Man sitter igjen med den beste løsningen basert på utredninger.	Her vil hver sin part prøve å argumentere fram at sin løsning er det beste, før parten inngår et kompromiss	Løsninger kan komme uten at de har et underliggende problem som skal løse. Løsningene kan virke noe tilfeldig
<b>En strøm av deltakere</b>	Formelle deltakere, som innehar den rette kompetansen til å ta beslutninger.  Stabile deltakere som er med pga. Deres roller	Deltakerne er ulike og har interesser. De kan ha ulik, og flere mål som kan komme i konflikt med hverandre.  Deltakeren vil fremme <i>sitt</i> mål.	Flere deltidsdeltakere, som derfor kan virke ustabile.
<b>En strøm av beslutningsmuligheter</b>	Formelle arenaer som kommunestyremøter	Formelle arenaer der deltakerne deltar på bakgrunn av hvilken sak/løsning de ønsker å fronte, som Byrådsmøter.	Formelle og uformelle arenaer

## 4 Metode

I dette kapitlet skal jeg begrunne valg av metode for min studie. Først vil jeg presentere *valg av problemstilling*. Videre beskrives valg av *forskningsdesign*. Så vil jeg presentere utvalgte *metodeverktøy: dokumentanalyse og intervju*. Under intervju vil jeg begrunne mitt valg av *informanter og utvalg*. Under *analyse av data* vil jeg forklare hvordan jeg behandlet det innsamlete datamaterialet, for så å gjøre en *vurdering av anvendt metode*. Til slutt vil jeg gjøre meg noen *etiske vurderinger*, før jeg drøfter *reliabilitet og validiteten* som sier noe om studiens pålitelighet og gyldighet.

### 4.1 Valg av problemstilling

I min studie ønsket jeg å finne ut "*hva kan forklare beslutningen med å bygge Tromsøbadet*". Det var en prosess å finne den rette problemstillingen. I løpet av prosessen har jeg tilegnet meg kunnskap om offentlig forvaltning, saksbehandling, ulike styringssett i kommunen, og ulike beslutningsprosesser og hvordan disse fungerer. Jeg har derfor satt meg inn i både teoretiske og empiriske dokumenter og bøker. Problemstillingen skal derfor begrunnes ut ifra faglige kriterier, samt at den skal være forankret i samfunnsmessige forhold (Thagaard, 2013). Temaet om kommunal saksbehandling sett i kombinasjon med beslutningsteori har ligget som et bakteppe i prosessen med å finne problemstilling. Med dette som utgangspunkt, ble så det mest hensiktsmessige forskningsdesignet valgt.

### 4.2 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesign er en plan for hvordan forskningen skal legges opp, og gjennomføres (Thagaard, 2013). Thagaard skriver at forskningsdesignet skal inneholde den faglige konteksten for å beskrive forskningen av hva, hvem, hvor og hvordan. Jeg bestemte meg tidlig i forskningsprosessen for at jeg ville studere noe som omhandlet kommunen og saksbehandling. Jeg fattet interesse i Tromsøbadet, da det nesten ukjentlig ble kritisert i de lokale mediene. Jeg ønsket å se hva som hadde skjedd i forkant av vedtaket der kommunen bestemmer seg for å bygge Tromsøbadet. Hvem var pådriverne bak prosjektet, og hvordan blir et prosjekt av den

størrelsen behandlet i kommunen? Jeg ønsket å finne ut av dette ved å anvende teori som omhandlet beslutningsprosesser.

I min studie har jeg benyttet meg av et *intensivt* forskningsopplegg. Kjennetegnet ved *intensive* forskningsdesign er at det er mang variabel, men få enheter man undersøker. Forskeren velger derfor å gå i dybden på de enheten som er valgt ut (Jacobsen, 2005). Enhetene i denne studien er mennesker som intervjues. Individene er valgt ut for å få et helhetlig bilde av en situasjon eller et fenomen (Jacobsen, 2005). Utvalget vil derfor kunne si noe om hvordan de opplevde at beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet foregikk. Når jeg benytter et forskningsopplegg som går i dybden, ønsker jeg å få en forståelse av enhetene jeg undersøker og konteksten undersøkelsesenheten inngår i (Jacobsen, 2005). I denne studien har jeg foretatt en *casestudie*. En casestudie kjennetegnes ved å studere mye informasjon om få enheter, eller caser (Thagaard, 2013). Casen jeg har valgt er beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet. Jeg rettet min studie inn på et utvalg av representanter som var involvert i beslutningsprosessen. Dette gir oppgaven en bredde, samtidig en forståelse for hvordan beslutningsprosesser fungerer. I min studie representere utvalget seg selv som enkeltperson, med sin arbeidsrolle i kommunen. Når et studieobjekt er valgt i en casestudie må den ifølge Stake (1994) i Jacobsen avgrenses i tid og rom. Studieobjektet i denne studien er beslutningsprosessen av etableringen av Tromsøbadet. Studien er avgrenset til å konsentrere seg om perioden fra 2010-2016. Casestudier egner seg for denne type studier, der vi ønsker å få en dypere forståelse av en spesiell hendelse (Jacobsen, 2005, s. 92). På grunn av at jeg studerte kun et tilfelle av en spesiell hendelse vil jeg ikke kunne generalisere mine funn (Jacobsen, 2005). Dette vil jeg komme tilbake til ved drøfting av validitet. Casestudie passet min studie da man kan samle inn data på ulike måter som ved samtaleintervju, historiske kilder, registerdata, spørreundersøkelser, og feltarbeid (Ringdal, 2014). Med etableringen av Tromsøbadet som tema ble teori som omhandlet beslutningsprosesser, og kommunal saksbehandling valgt. For å kunne besvare problemstillingen ble intervju og dokumentanalyse valgt som metodeverktøy.

## 4.3 Metodeverktøy

For å kunne svare på min problemstilling har jeg valgt å benytte meg av en kvalitativ tilnærming. Med kvalitativ metode fordyper man seg i sosiale fenomener, og oppnår derfor en forståelse av det (Thagaard, 2013). For å kunne forstå fenomenet *prosessen ved etableringen av Tromsøbadet*, som denne studien omhandler, egner kvalitativ metode seg best da jeg ønsket å ha dialog, og personlig kontakt med de utvalgte deltagerne. Intervju vil derfor være et godt verktøy for å kunne besvare min problemstilling, da intervju med ulike aktører vil gi omfattende informasjon om hvordan de opplevde situasjon, og deres synspunkter på temaet, samt reflektere over deres rolle i beslutningsprosessen (Thagaard, 2013). Jeg har også benyttet meg av dokumentanalyse, i form av offentlige dokumenter, bøker, og avisartikler.

### 4.3.1 Intervju

Jeg valgt intervju som metode for å kunne gå i dybde, og svare på min problemstilling. Intervju vil passe min studie da jeg vil få fram de utvalgte aktørenes erfaringer, tanker og følelser om temaet (Thagaard, 2013). Jeg var interessert i å finne ut hvordan beslutningsprosessen foregikk, og hva som preget prosessen i form av deltagere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. For å kunne få svar på dette var intervju med de aktuelle aktørene som var tilstede under beslutningsprosessen viktig.

Jeg ønsket å intervju de aktuelle aktørene ansikt til ansikt, da dette skaper mer fortrolighet mellom forsker og intervjuobjekt (Jacobsen, 2005). Siden flertallet av de aktuelle informantene var bosatt i samme by som meg, ville dette kunne løses lett praktisk. Tre av intervjuene ble gjort ansikt til ansikt, mens to ble tatt via Skype. Grunn for at to av intervjuene ble tatt via Skype var lokaliseringen til en av informantene, og praktiske årsaker for det andre. For å holde en struktur på intervjuet utarbeidet jeg en intervjuguide. En intervjuguide vil hjelpe meg å ha oversikt over de ulike temaene jeg skal gjennom, og hva jeg ønsker å oppnå med intervjuet (Jacobsen, 2005). I utformingen av intervjuguiden min måtte jeg bestemme meg hvor åpent eller lukket intervjuet skulle være. Jeg valgte en delvis strukturert tilnærming, som la føringer for hvordan jeg utarbeidet intervjuguiden min. Bakgrunn for utformingen av spørsmålene lå i

min problemstilling, teoretisk rammeverk, informasjon jeg hadde funnet om de ulike aktørene og avisartikler. Jeg sorterte spørsmålene min ut ifra teori fra strømperspektivet, og lagde fire ulike temaer: *problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter*. I tillegg la jeg inn noen innledningsspørsmål. På denne måten ble spørsmålene kategorisert. Fordelen med å ha en delvis strukturert tilnærming er at selv om temaene for intervjuet er fastlagt, er det rom for at intervjuobjekt kan ta opp temaer som ikke planlagt i forkant, dette gir intervjuet en større fleksibilitet (Thagaard, 2013, s. 98). Intervjuguiden ble gjennomgått og revidert flere ganger i samarbeidet med min veileder, før jeg fant den mest hensiktsmessige måten å strukturere den på, slik at den ville kunne hjelpe meg i å besvare min problemstilling. Resultatet av den endelige intervjuguiden ligger ved som vedlegg 1.

I forkant av intervjuene tok jeg kontakt med de aktuelle aktørene via mail, med forespørsel om de kunne tenke seg å stille opp. Jeg presenterer hvem jeg var, hvilken studieretning jeg tok ved UIT, temaet jeg skulle skrive om, og hvorfor deres oppfatning og bidrag ville være til nytte for meg. Jeg meldte prosjektet mitt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD), der jeg sendte inn intervjuguiden, og mal til samtykkeerklæring som skulle leveres til intervjuobjektene før intervjuene skulle starte. Prosjektet ble godkjent av NSD.

Dagen før hvert intervju sendte jeg samtykkeskjemaet på mail til informantene, med beskjed om at de måtte lese gjennom og signere. Intervjuene foregikk på arbeidsplassen til informantene. Alle intervjuene ble tatt opp på båndopptaker i form av mobiltelefon, med informantenes samtykke. Fordelen med bruk av båndopptak er at all informasjon blir ivaretatt, og forskeren kan konsentrere seg om intervjuperson og deres reaksjoner (Thagaard, 2013, s. 112). Thagaard sier at ved bruk av sitater i empirien, så finnes de ordrett på lydfilen. Jeg brukte en notatblokk som et supplement til båndopptaker, hvis informantene refererte til viktig informasjon som jeg måtte sjekke opp nøyere, eksempel navn på rapporter, personer etc, eller jeg kom på oppfølgingsspørsmål underveis. Alle intervjuene varte i ca. en time. Intervjuene ble deretter transkribert og lagret på min personlige data, som krever passord. Intervjuene ble beholdt på dataen min til oppgaven var ferdigskrevet, i tilfelle jeg trengte å gå tilbake for å fange opp en vis type stemning og poengtering.

### 4.3.1.1 Informanter og utvalg

Mitt strategiske utvalg av informanter for denne studien er valgt ut ifra deres egenskaper og kvalifikasjoner i forhold til min problemstilling og oppgavens teoretiske forankring (Thagaard, 2013, s. 60). Mitt strategiske utvalg ble derfor de som var tilstede under beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet. Det var viktig å høre deres oppfatninger og meninger rundt prosessen, og hvordan de utfra deres posisjon opplevde de ulike aspektene ved problemer, løsninger, deltakere og beslutningsarenaer. Utvalget av informanter ble tatt på bakgrunn av hvilken posisjon de hadde i kommunen mellom 2011-2016. Jeg delte de inn i tre kategorier: *byrådet*, *administrasjon* og *kommunestyret*. To informanter representerer byrådet, to representerer administrasjon og en representerer kommunestyret. De to som representerer byrådet ble valgt ut på bakgrunn av at de hadde viktige roller i kommunen, og frontet saken i media. De to som representerer administrasjon jobbet under avdelinger der prosjektet Tromsøbadet var sterkt involvert. Representanten fra kommunestyret ble valgt ut på bakgrunn av medieoppslag. I empirikapitlet vil informantene presenteres slik:

Tabell 2 Oversikt over informanter

Byrådet	Informant 1 fra byrådet	Informant 2 fra byrådet
Administrasjon	Informant 1 fra administrasjon	Informant 2 fra administrasjon
Kommunestyret	Informant fra kommunestyret	

I presentasjonen av uttalelser vil alle informantene betegnes som "han", for enkelhets skyld. Begrepet vil bli brukt som kjønnsnøytralt.

### 4.3.2 Dokumentanalyse

For å kunne besvare min problemstilling om hvordan beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet foregikk, har jeg benyttet meg av dokumentanalyse. Jeg har benyttet meg av offentlige dokumenter som saksfremlegg og vedtekter, rapporter og utredninger, bøker og avisartikler. I en dokumentundersøkelse bruker man sekundærdata. Dette er informasjon som



er samlet inn og skrevet av andre (Jacobsen, 2005). Thagaard skriver at dokumentanalyse skiller seg fra annet stoff forskeren har samlet inn, fordi dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke det til. Dette er viktig å ha med seg i min analyse av de ulike dokumentene

### **Avisartikler**

Jeg benyttet meg av avisoppslag fra to lokale aviser, avisa Nordlys og ITromsø. Jeg hadde avgrenset søket mitt fra år 2006- 2016. Selve oppgaven min omhandler tidsrommet mellom 2010-2016. Men det var viktig å gå lengre tilbake i tid for å skjønne og få et helhetlig bilde av beslutningsprosessen. På denne måten kunne jeg se hva, hvor og hvem som startet diskusjonene som ledet til hvordan ideen om etableringen av Tromsøbadet begynte. Siden badeanlegget først fikk navnet "Tromsøbadet" i 2018, har det vært omtalt med mange andre navn før dette tidspunktet. Jeg benyttet meg i all hovedsak av søkeord som: Tromsøbadet, Badeland, Folkebad og Templarheimen. Jeg fikk opp veldig mange avisartikler, da denne saken har blitt skrevet mye om av begge lokalavisene. Det ble derfor viktig for meg å velge ut de som hadde relevans i forhold til beslutningsprosessen. I tillegg søkte jeg på artikler som omhandlet bytte av styringsmodell i Tromsø, i valgkampen 2011 og 2015.

### **Offentlige dokumenter og rapporter**

Mye av de empiriske funnene denne studien baserer seg på, er gjennom viktige møter i kommunen, og rapporter som har blitt utarbeidet. Jacobsen skriver at dokumenter kan være objektive, spesielt i form av referater. Ved å benytte meg av offentlige dokumenter i form av kommunestyremøter og byrådsmøter får jeg et innblikk i debatten, herunder hva som ble sagt, hvem som mente hva, og hvilke beslutninger som ble tatt. Jeg har benyttet meg av Tromsø kommune sin innsynsportal. Her skal i utgangspunktet alle dokumenter, møtelister og protokoller ligge ute til offentlig innsyn. Jeg har benyttet meg av sakspapirer og møteprotokoller fra kommunestyremøter og byrådsmøter fra perioden 2006-2016. Først gikk jeg gjennom sakslisten til hvert møte i de nevnte organene. Der jeg fant noe som kunne hjelpe meg å forklare beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet, fant jeg frem sakspapirene, og møteprotokollen. I tillegg til sakspapirer og møteprotokollene har jeg fått hjelp i form av rapporter og utredninger, som jeg har fått tilsendt av ansatte i kommunen. Oppsummert dokumentanalyse, se tabell 3.

Tabell 3 Oppsummert dokumentanalysen

Antall avisartikler	Itromsø- 8 Nordlys- 7
Kommunedelplan	Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv
Antall sakspapirer fra kommunestyremøter	8
Antall møteprotokoll fra kommunestyremøter	16
Antall sakspapirer til byrådsmøter	3
Antall møteprotokoll fra byrådsmøter	4
Ulike rapporter	Svømme- og badeanlegg i Tromsø. Alternativer (2004) Konseptutvikling/ forstudie (2010) Idrettsbyen Tromsø. Plug-in Templarheimen (2011) Forstudie Templarheimen idrettspark (2011) Planprogram. Plan 1810 Omregulering på Templarheimen (2013) Analyserapport fra Asplan Viak (2013) Markedsmessige og økonomiske vurderinger, Bade- og svømmeanlegg i Tromsø (2013) Tromsøbadet – Investeringsbeslutning (2015) Planbeskrivelse.Områdereguleringsplan for Templarheimen - Plan 1810. (2015)

### 4.3.3 Analyse av data

Når alle intervjuene var gjennomført, ble de transkribert. Jeg foretok transkriberingen relativt kort tid etter hvert intervju, da jeg enda hadde stemningen og reaksjonene friskt i minne. I arbeidet med transkriberingen valgte jeg bort uklare ord/setninger og avsporinger som ikke var relevant for oppgaven. Dette ville ikke ha betydning for det endelige resultatet. Når alle intervjuene var transkribert, kategoriserte jeg svarene ut ifra de forhåndsbestemte temaene: *innledningsspørsmål, problemer, løsninger, deltakere og beslutningsarenaer*. På den måten kunne jeg sammenligne hva informantene hadde svart på samme spørsmål. Når jeg kategoriserer svarene på denne måten, sammenfatter jeg store mengder data til å bli mer oversiktlig, ifølge Thagaard. Kategorisering kan bidra til at forskeren lettere kan identifisere sentrale temaer og mønster i materialet (Thagaard, 2013, s. 160). I min presentasjon av resultatet har jeg valgt å anonymisere informantene. Dette gjorde jeg av hensyn til informantene mine da flere av de er aktive i politikken, og flere av de er arbeidskolleger i Tromsø kommune. Min vurdering var at jeg i større grad ville oppnå genuine og ærlige svar, dersom informantene visste at informasjon de ga meg ikke kunne spres tilbake til dem. Når vi ikke knytter navn til utsagn i teksten som presenteres, vil både forskeren og den som leser resultatet få et bedre grunnlag for å bli oppmerksom på generaliserbare mønster, framfor å forstå teksten som beretninger om spesifikke situasjoner og personer (Thagaard, 2013, s. 28). Funnene fra de ulike kategoriene vil bli presentert og drøftet i kapittel 5 *Diskusjon*.

### 4.3.4 Vurdering av anvendt metode

Jeg opplevde at alle informantene jeg intervjuet var imøtekommende og hyggelige, og viste en interesse for oppgaven min. En av svakhetene ved min studie, er at samtidig som denne oppgaven skrives, driver KomRev Nord en gjennomgang av beslutningsprosessen i prosjektet Tromsøbadet. Jeg følte at dette la en liten demper på noen av intervjuene, da jeg merket at noen av informantene valgte sine ord veldig nøye, og ikke kom med en spontan reaksjon på spørsmålene. En annen svakhet er at utvalget intervjues om en situasjon som fant sted mellom ni og fem år siden. Det er derfor ikke å forvente at de husker alt, og det kan være vanskelig å rasjonalisere sine valg i etterkant. Noen av spørsmålene var ganske åpne, slik at svarene ble lange, og til tider vanskelige å sammenligne. Noen av spørsmålene mine kunne derfor vært mer

presise. Intervju og dokumentanalyse utfyller hverandre som metode for denne oppgaven. Da Intervjuene belyser informantens egne meninger og oppfatning av situasjonen, vil dokumentanalyse avdekke det informantene faktisk har gjort og sagt.

#### 4.4 Etiske vurderinger

I følge Jacobsen, handler samfunnsvitenskapelige undersøkelser ofte om å forske på hva mennesker tenker, hvordan de handler, og hvorfor de velger de valgene de tar. Dette kan på mange måter stille et etisk dilemma til forskeren, hvor nært den private sfæren forskeren burde gå. Derfor er det viktig å vurdere og planlegge etiske utfordringer, både før studien starter og underveis (Jacobsen, 2005).

For å sikre meg at informantene følte seg trygge på forskningen de hadde takket ja til å delta på, måtte jeg sikre meg deres *informerte samtykke*. Grunnlaget for informert samtykke er at informantene frivillig deltar i undersøkelse, med informasjon om gevinster og konsekvenser det kan medføre (Jacobsen, 2005) For å sikre meg at jeg fikk informantenes samtykke, sendte jeg ut et samtykkeskriv dager før intervjuene skulle finne sted. I samtykkeskrivet fikk informantene informasjon om formålet med prosjektet, hvorfor deres deltakelse var viktig, hva deltakelsen ville innebære for deres del, og hvordan jeg kom til å oppbevare opplysningene jeg samlet inn. I tillegg stod det at deltakelsen var frivillig. Informantene kan til enhver tid avbryte sin deltakelse, uten at dette får negative konsekvenser for dem (Thagaard, 2013, s. 26). Informantene måtte bekrefte sitt informerte samtykke med signatur, og å krysse av en boks for at de hadde mottatt informasjon om prosjektet, og samtykket til å stille opp til intervju.

I tillegg til *informert samtykke*, er *konfidensialitet* et viktig etisk prinsipp. For å ivareta prinsippet om konfidensialitet valgte jeg å anonymisere alle informantene. I oppgaven presenteres informantens utsagn med nummer, og kategori som beskrev deres posisjon i kommunen. I informasjonsskrivet informantene fikk og undertegnet, ble det beskrevet hvordan jeg kom til å behandle det innsamlede datamaterialet. Jeg ville ta intervjuet opp med båndopptaker, transkribere det, og slette det når oppgaven var levert inn. Jeg informerte om at

de ville framstilles på bakgrunn av posisjon i kommunen mellom 2011 og 2015: informant 1 og 2 fra byrådet, informanten fra kommunestyret og informant 1 og 2 fra administrasjon.

## **4.5 utfordringer**

Da jeg startet studien min tok jeg kontakt med flere personer som jeg anså det naturlig å henvende meg til for å kunne besvare min problemstilling. Jeg sendte en formell forespørsel til kommunens innsynsportal, der jeg ba om hjelp til å finne de rette personene og dokumentene som jeg ville ha nytte av. I starten opplevde jeg at det var utfordrende å få tak i de rette personene som kunne hjelpe meg med å finne de riktige dokumentene. I noen tilfeller ble forespørselen min ikke besvart, eller den ble sendt rundt fra person til person, da ingen ville eller hadde tid til å svare. Jeg satt igjen med den oppfatningen av at det ikke var noen som tok eierskap til saken, og jeg brukte derfor lengre tid enn planlagt før jeg kom skikkelig i gang. I tillegg møte jeg begrensinger i mitt dokumentsøk av offentlige dokumenter da møtereferatene fra byrådskonferansen var lukket i perioden mellom høsten 2011- november 2015. Det var akkurat i denne perioden at mye av diskusjon rundt etableringen av Tromsøbadet startet. Siden byrådsmøtene varte relativt kort tid, ville det vært interessant å se om det var mer diskusjon rundt teamet på byrådskonferansemøtene. Det var til tider vanskelig å forstå sammenhengen mellom rapportene, da noen av de het nesten det samme, og samme rapport hadde to ulike navn.

## **4.6 Reliabilitet og validitet**

I dette kapittelet skal jeg drøfte utfordringer knyttet til påliteligheten (reliabilitet) og gyldigheten (validitet) i denne studien. På denne måten vil jeg kunne drøfte både styrker og svakheter med min metode, samt stille kritiske spørsmål til dataene jeg har samlet inn.

### **4.6.1 Reliabilitet**

Reliabilitet omhandler trekk ved undersøkelsen som har skapt det resultatet vi har kommet fram til (Jacobsen, 2005). Thagaard skriver at begrepet reliabilitet kan knyttes opp mot spørsmålet om en annen forsker som anvender samme metode, ville kommet fram til samme resultat

(Thagaard, 2013, s. 201). Thagaard skriver videre at forskeren derfor må redegjøre for hvordan dataene har blitt utviklet i løpet av studien.

Jeg valgte å innhente informasjon gjennom intervju og dokumentanalyse. I min dokumentanalyse benyttet jeg meg av offentlige dokumenter og artikler fra to lokalaviser. Jeg ønsket primært å legge de offentlige dokumentene til grunn for denne studien, da dokumenter som er offentlige tilgjengelige fra kommunen må ansees å være relativ pålitelig. Avisartiklene brukte jeg som et supplement for å fremme hvilke deltagere som var aktive, og hvordan prosjektet ble omtalt og framstilt til offentligheten.

En av utfordringene mine knyttet opp til intervjuene var at jeg til daglig jobber som saksbehandler i kommunen. Jacobsen skriver at enhver undersøkelse kan kreve å ha en diskusjon om hvordan intervjuer kan ha påvirket resultatet (Jacobsen, 2005, s. 226). Selv om ingen av informantene hadde en direkte link til min stilling, ble det naturlig å nevne dette. Dette kan ha formet og påvirket både min, og informantens væremåte. På den andre siden hadde jeg mer forkunnskap om temaet og saksbehandling generelt, og jeg opplevde at informantene syntes det var uproblematisk og interessant å snakke med meg. Jeg prøvde å holde meg tro til intervjuguiden, men opplevde av og til at informantene snakket og forklarte seg utenfor temaet. Det ble da viktig for meg å kontrollere hva de egentlig mente. Jeg leste derfor opp hva jeg hadde skrevet i situasjoner der jeg var usikker, og ba de bekrefte uttalelsen sin for å få svarene så presise som mulig. For å analysere svarene på best mulig måte tok jeg opp intervjuene med lydopptak, for deretter å transkribere de. Det var helt nødvendig med lydopptaker, da opptakene muliggjør fullstendig gjengivelse av samtalen, og formes ikke av forskerens interesse eller evne til å notere (Jacobsen, 2005). I presentasjon av intervjuene i kapitel 5 *diskusjon* er direkte sitat fra informantene fremhevet med innrykk, kursiv skrift og tettere linjeavstand. På denne måten skiller jeg mellom mine tolkninger og hva som er direkte uttalelser fra informantene.

## 4.6.2 Validitet

Validitet handler om gyldigheten av de tolkninger forskeren kommer fram til (Thagaard, 2013, s. 204). Jacobsen skiller mellom intern og ekstern gyldighet.

Intern gyldighet omhandler hvorvidt resultatet forskeren har kommet fram til kan oppfattes riktig (Jacobsen, 2005). Informantene mine ble valgt ut ifra hvilken posisjon de hadde i kommunen mellom 2011 og 2015. På den måten fikk jeg informasjon fra noen av de mest sentrale aktørene som deltok i beslutningsprosessen bak etableringen av Tromsøbadet. Jacobsen skriver at forskeren bestandig skal stille seg selv kritiske spørsmål til om den har fått tak i de rette kildene (Jacobsen, 2005, s. 216). Alle kildene deltok aktivt i beslutningsprosessen, og er derfor førstehåndskilder, som refererte til hendelser de selv deltok på. Dette gir kildenes uttalelser en større troverdighet (Jacobsen, 2005). Jacobsen skriver at kilder skal kontrolleres av andre kilder. Flere av informantene bekreftet hverandre sine utsagn, dette forsterker gyldigheten til svarene jeg fikk. Med bruk av dokumentanalyse fikk jeg også bekreftet enkelte utsagn fra informantene. Jeg valgte å benytte meg av offentlige dokumenter og rapporter utarbeidet av kommunen og avisartikler. Med å bruke sakspapirer og møteprotokoller fra kommunestyremøtene og byrådsmøtene kunne jeg se hvordan prosessen utviklet seg over tid. Ved bruk av rapporter fikk jeg innblikk i hva som ble lagt til grunn for utredninger, og dermed dannet grunnlaget for beslutninger. Avisartiklene brukte jeg for å få et innblikk i den offentlige debatten.

Ekstern gyldighet handler om i hvilken grad funnene fra undersøkelsen kan generaliseres (Jacobsen, 2005, s. 222). Siden jeg valgte å intervju noen få mennesker om en spesifikk situasjon, kan jeg ikke generalisere mine funn. Selv om studien ikke kan generaliseres, kan den likevel brukes til å lære og forstå hvordan beslutningsprosesser av offentlige byggeprosjekter foregår.

## 5 Diskusjon

Dette kapitlet består av tre underkapittel; *Veien til vedtaket om Tromsøbadet- en tidslinje*, *betydningen av styresett i beslutningsprosessen* og *oppsummering av beslutningsmodellene*. Jeg vil presentere mine empiriske funn, samtidig som jeg vil analysere disse gjennom de tre valgte beslutningsmodellene som er presentert i kapittel 3. Jeg har valgt å presentere mine funn og min analyse på denne måten, da dette er en lang og kompleks prosess. Som jeg anser vil fremstilles best og mest oversiktlig ved nevnt fremgangsmåte.

I kapittel 5.1 *Veien til vedtaket om Tromsøbadet- en tidslinje*, vil jeg presentere mine empiriske funn på bakgrunn av intervju og dokumentanalyse, samtidig som jeg analyserer og drøfter funnene ut ifra de tre valgte beslutningsmodellene presentert i kapittel 3. Disse funnene vil hjelpe meg å belyse problemstillingen min om hvordan beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet foregikk. Jeg vil presentere mine funn gjennom de ulike fasene av beslutningsprosessen: *initiativfasen*, *kartleggingsfasen* og *vedtaksfasen*<sup>1</sup>. Jeg vil med denne fremstillingen få frem hvordan saksforløpet dannet seg, hvordan og når de ulike problemene oppstod, hvem de ulike aktørene var, hvilke alternativer som ble vurdert, og på hvilke arenaer beslutningene ble tatt. I kapittel 5.2 vil jeg se på *betydningen av styresett i beslutningsprosessen* i den aktuelle perioden. I kapittel 5.3 *Oppsummering av beslutningsmodellene* vil jeg innlede med en tabell der jeg oppsummerer saksbildet, sett i lys av strømperspektivet. Jeg vil deretter oppsummere hvilket trekk fra de ulike beslutningsmodellene som hadde størst betydning for å kunne forstå min problemstilling; *“Hvordan forløp beslutningsprosessen, og hva kan forklare utfallet med å bygge Tromsøbadet”*

---

<sup>1</sup> Jeg har valgt å strukturere fremstillingen på denne måten etter inspirasjon fra Elise-Margrete Hansen Modell, sin masteroppgave *“Stor-trønderen og nord-trønderen”* fra 2017.



## **5.1 Veien til vedtaket om Tromsøbadet - en tidslinje**

### **5.1.1 Bakgrunn for fokuset på å få et badeanlegg i Tromsø**

For å kunne forstå hva som var bakgrunnen for og hvordan ideen om Tromsøbadet ble til, er det viktig å få innblikk i hva som skjedde årene før dette prosjektet ble presentert. Jeg har derfor valgt å framstille dette kapitlet som en tidslinje. Det vil være mest hensiktsmessig når jeg skal forklare hvordan prosessen forløp.

I 1996 kom det en ny forskrift som omhandlet badeanlegg. Det ble blant annet stilt krav om høyere sirkulasjonssystem, og vannbehandling av basseng. Bassengene i Tromsø kommune ville ikke kunne tilfredsstille de nye kravene, og ble gitt dispensasjon fra forskriften til å drive og drifte videre. Alle kommunale bassenganlegg ble gjennomgått i forbindelse med dispensasjon fra forskriften. Resultatet av gjennomgangen var at kostandene for rehabilitering av de kommunale bassengene havnet på ca. 230 millioner kroner (tall fra 2004). Tromsø kommune hadde den gangen 13 basseng, der 10 av de var i drift, og 7 av de 10 var skolebasseng. (Tromsø kommune, 2006). Flere av informantene mente at den utløsende faktoren for etableringen av Tromsøbadet var en administrativ og politisk prosess som startet i 2004-2006. Det var da det ble satt søkelys på å gjøre noe med bassengstrukturen. Spørsmålene som oppstod da var om man enten skulle gå for et sentralanlegg, restaurere de eksisterende anleggene eller etablere bydelsbasseng.

#### **5.1.1.1 2004- 2006. Et problem oppstår**

Bassengene i Tromsø kommune bar preg av de var nedslitt og hadde et stort behov for rehabilitering. Flere av informantene peker på at problemet var at de eksisterende bassengene var gamle, og i dårlig tilstand, det var derfor nødvendig å gjøre noe med bassengstrukturen i kommunen. Sett ut ifra den rasjonelle modellen var problemet klart og definert, noe måtte gjøres med bassengstrukturen. Tromsø kommune nedsatte et utvalg som skulle løse bassengproblemet. Deltakerne i utvalgte var Reinhold Fieler fra Arbeiderpartiet, samt aktører

både fra idretten, næringslivet, og administrasjon i kommunen. 21 oktober 2004 skrev avisen Nordlys at utvalget foreslo å bygge ett sentralt badeanlegg. Fieler ledet arbeidet, og informant 2 fra Byrådet mener at det var dette forberedende arbeidet som var den første gangen at tematikken rundt bassengstrukturen i Tromsø ble diskutert. Den gangen var det usikkert om badeanlegget skulle bygges av private eller kommunale aktører, og usikkerhet rundt selve lokaliseringen av anlegget (Nordlys, 2004). 8 desember 2004 ble rapporten overlevert til daværende ordfører Herman Kristoffersen. Rapporten la fram fire ulike løsninger for å endre bassengstrukturen i Tromsø kommune:

- A. Beholde de gamle svømmebassengene. De eksisterende bassengene rehabiliteres.*
  - B. Langnes. Badeanlegget legges til Langnes.*
  - C. Tromsdalen Badeanlegget bygges på den gamle fyllinga i Tromsdalen.*
  - D. Skattøra/Breivika. Badeanlegget legges til Nordøya eller Breivika.*
- (Nordlys, 2004)

Rapporten som ble lagt fram i 2004, *“Muligheten for etableringen av et moderne svømme- og badeanlegg i Troms”*, fikk kritikk for å ikke ha involvert viktige aktører som brukere og deres bruksområder. I lys den rasjonelle modellen har rapporten derfor ikke hensyntatt alle aktører, med deres behov, da Enderud skriver at beslutningstageren skal inneha all informasjon om alternativer og deres konsekvenser. Kommunen anså at det var behov for en grundigere gjennomgang for å kunne innhente mer informasjon om potensielle alternativer, for slik sett å få et mer helhetlig bilde av situasjonen. Med dette som bakteppe, ble det i 2005 satt av 2 millioner kroner til et forprosjekt for kartlegging av bassengsituasjonen.

Resultatet av forprosjektet kom høsten 2006, da avdelingen for Eiendom, Tromsø kommune, la frem en alternativstudie for *“svømme- og badeanleggene i Tromsø”*. Dette avsnittet omhandler denne rapporten. Den nye utredningen hadde aktivisert flere interessegrupper, blant annet skolesektoren, idrettsorganisasjoner, rehabiliteringsinstitusjoner og publikum for øvrig. Rapporten *“Svømme- og badeanlegg i Tromsø”* kom frem til tre potensielle løsninger:

- A. Ta utgangspunkt i den eksisterende bassengstrukturen, forsterket med et nytt bydelsanlegg i Kroken.*

*B. Etablere fire bydelsanlegg.*

*C. Bygge ett sentralt bassenganlegg.*

Rapporten "Svømme og badeanlegg i Tromsø" pekte på at det ble stilt større krav til funksjonaliteten og brukervennligheten til basseng nå enn før, og at de eksisterende bassenganleggene ikke var tilrettelagt for flerbruk, blant annet ved at disse ikke var tilrettelagt funksjonshemmede. Sett i lys av den rasjonelle modellen, er rapporten en grundig gjennomgang av hvordan problemet med bassengstrukturen kunne løses. Rapporten trakk inn viktige aktører og utarbeidet flere løsningsalternativer på bakgrunn av hva aktørenes behov var. Av alle aktørene som ble inkludert, er det kun svømmeundervisningen Tromsø kommune har et lovpålagt krav å ivareta. Forklart utfra den rasjonelle modellen er det riktig at kommunen er den som tar initiativ til å konkretisere en problemstilling rundt bassengstrukturen i Tromsø, siden det er den som har ansvaret for svømmeundervisningen.

Med å velge løsning B, å etablere bydelsbassenger, skulle bassengene tilrettelegges for opplevelser, aktivitet, og idrett. Rapporten pekte på at brukerne for svømmeundervisningen ville hatt variert og tilrettelagt undervisning med dette alternativet, og at anleggene ville ligge i nærheten av de fleste skolene. Dette ville styrke bydelene. Brukergruppen fra idretten ville fått ett trenings- og konkurranseanlegg, men uten muligheten for å arrangere store konkurranser i form av langbanesvømming som krevde et 50 meters langt basseng. Brukergruppen fra publikum ville fått ulike aktivitets- og velværetilbud. 24 av 29 skoler uttalte at de ønsket at kommunen skulle gå for fire nye bydelsbasseng, da dette ville være best for skolene og svømmeundervisningen. Det ville skape bredde i tilbudet og være i nærheten av de fleste skolene.

Med å velge løsning C, ett sentralisert basseng, ville bassenget ha en kjerne som langbaneanlegg på 50 meters lengde. Anlegget ville kunne knyttes opp mot andre aktiviteter for slik å oppnå en synergieffekt. Tilbakemeldingene fra aktørene fra idretten var at flertallet ønsket å gå for alternativ C. Dette ble begrunnet med muligheten for å kunne trene, konkurrere, ha arrangementer i langbanesvømming, samt at det ville løfte idretten i Nord-Norge. Brukergruppene fra publikum ville fått en rekke vannaktivitetstilbud på en plass. Aktørene fra skoleundervisningen poengterte at det kunne være en ulempe å ha undervisning med 2 til 4

klasser samtidig, på grunn av manglende oversikt over elevene, sikkerhet, konsentrasjon og støynivået. Utfordringene med nærhet til skolene, trafikk og transport er ikke ivaretatt i løsningsalternativ C.

Rapporten oppsummerte at det var flere problemstillinger som måtte diskuteres nærmere før de tok en endelig beslutning. En annen faktor som måtte kartlegges nærmere var de fordeler og ulemper bydelsanlegg ville medføre, kontra de fordeler og ulemper det sentraliserte anlegget ville medføre. Forklart av den politiske forhandlingsmodellen legger dette føringer for mulige konflikter, der mulige interesser og ønsker må argumenteres for. Et mindre anlegg i bydelene ville vært identitetsskapende og styrke bydelen, mens ett sentralanlegg ville styrket regionen. Rapporten poengterte at de ikke hadde vurdert tomter for lokalisering på alternativ B og C. Dette valget ble tatt for å beholde fokuset på forskjellen mellom de ulike alternativene, og at det ikke var hensiktsmessig uten ett spesifikt vedtak på ett av alternativene. Dette kan gjennom den rasjonelle modellen beskrives som en rett avgjørelse, da kommunen konsentrerer seg om å løse den definerte problemstillingen, uten "støy" som ville kommet med å trekke inn andre faktorer, som eks. lokalisering. Dette vil være den første fasen, ifølge den rasjonelle modellen, for å løse problemet Tromsø kommune hadde med bassengstrukturen. Rapporten poengterte at det var flere problemstillinger som måtte diskuteres mer inngående før man tok en endelig beslutning. I følge John P. Olsen er det viktig å gjøre en slik grundig utredning, for å få en forståelse av hvilket samfunnsforhold man behandler. Dette er i tråd med den rasjonelle modellen, da den sier at man må innhente nok informasjon om hvert alternativ med deres konsekvenser før man tar en endelig beslutning. Rapporten hadde bevisst ikke konsentrert seg om plassering av et eventuelt sentralanlegg, derimot hadde den konsentrert seg om hvilken løsning som ville være den beste for å løse bassengstrukturen. Rapporten ble et grunnlag for videre utredninger, og informant 1 fra Byrådet mener at det var denne rapporten som fikk kartlagt hva behovene var.

#### **5.1.1.2 2006- 2010. Problemet søker en mulig aktør**

Rapporten *"Svømme og badeanlegg i Tromsø"* ble tatt opp i kommunestyret den 31 januar 2007, sak 21/07. I sakspapirene stod det at ut ifra høringsrundene var det et klart ønske om en

desentralisert bassengstruktur, alternativ B. Rådmannen anbefalte derimot alternativ C, et sentralanlegg. Begrunnelsen var at Tromsø som regionalt senter måtte tilrettelegge for et sentralanlegg med høy attraksjonsverdi, og som kunne tilfredsstillere idrettens behov. Rådmannen mente at alternativ C ville tilfredsstillere svømmeundervisningens behov. Rådmannen ønsket å etablere et 50 meters basseng, men kunne redusere det ned til 25 meter dersom kostnadene ble for høye. Dette valget kan bære preg av garbage can-modellen, da rådmannen velger en retning som ikke hadde flertallet bak seg. Prosessen får en ny retning, som ville ha stor betydning i framtiden, da det nettopp var vedtak om ett sentralisert basseng som ble bassengstrukturen Tromsø kommune kom til å satse på. Informant 1 fra Byrådet mente det var rett av kommunen å gå for ett sentralt anlegg, og tror det var den beste løsningen for å løse problemet med svømmeundervisningen. I kommunestyremøte den 28 februar 2007 vedtok kommunen, i sak 29/07 *“Bassengstruktur-Alternativer-svømme-og-badeanlegg”*, at Tromsø kommune anbefalte en bassengstruktur med sentralanlegg og avlastningsbasseng. Sentralanlegget skulle inneholde et 50 meters idrettsbasseng. Sentralanlegget burde være lokalisert på fastlandet. (Tromsø kommune, 2007). Ved å satse på ett sentralt anlegg velger kommunen, ifølge den politiske forhandlingsmodellen, å prioritere idrettens behov og ønsker. Skolenes ønske om bydelsbassenger ble ikke hørt, da kommunen mente at utfordringene knyttet til svømmeundervisningen kunne løses ved oppføring av ett sentralt anlegg.

I perioden 2007- 2011 var det Arbeiderpartiet, med støtte fra Sosialistisk Venstreparti, som dominerte den politiske ledelsen i formannskapsmodellen, som var styresettet den gangen. Informanten fra kommunestyret forteller at Arbeiderpartiet innledet en dialog med Arthur Buchardt. Buchardt var kjent for sine investeringer i hotellprosjekter, og ble en sentral aktør i prosessen med etableringen av et badeanlegg på dette tidspunktet. Informanten fra kommunestyret og informant 1 fra Byrådet sier at Eduardo da Silvas fra Arbeiderpartiet var en sentral aktør i dialogen med Buchardt. 15 oktober i 2008 skriver avisen ITromsø at eiendomsutvikleren Buchardt hadde sett seg ut en tomt, mellom Polarmiljøsentret og Hålogaland teater, for å etablere et nytt hotell. Han ønsket å utvikle tomten til flere formål enn bare selve hotellet, for eksempel skatepark, restauranter, teater og idrettsanlegg, for å nevne noen av ideene (Itromsø, 2008). Aktivisering av Buchardt som aktør kan bære preg av garbage can-modellen. Han kom inn som en aktør på sidelinjen, med et løsningsforslag som virket attraktivt, og som kunne løse problemet kommunen hadde med å etablere et 50- meters basseng. Problemet med skoleundervisningen så ikke ut til å være i fokus på dette tidspunktet.

Men heller et badeland, med 50 meters basseng, som skulle lokaliseres på området Buchardt skal utvikle på Strandvegen, sammen med det nye hotellet.

I mai 2009 var *”svømme- og badeanlegg-lokalisering”*; sak 70/09, oppe til behandling i kommunestyret. Bakgrunn for saken var sak 29/07, der kommunestyret vedtok at det skal etableres en bassengstruktur med ett sentralanlegg på 50 meter, og et avlastningsbasseng. Det ble foreslått at sentralanlegget skulle legges til fastlandet. Kommunestyret opprettet en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å se på ulike alternative tomter for anlegget. Deltakere i arbeidsgruppen bestod ut av representanter fra kommunale avdelinger som byutvikling, kultur- og idrett, vann- og avløp og eiendom. Det ble totalt vurdert 18 tomtealternativer, som etter gjennomgangen ble nedskalert til 10 tomter. Tomtene var også vurdert som områder, eks. flere mulige tomter innenfor et område. De aktuelle tomtene/ områdene som ble valgt ut lå i Kroken, Sjøarealene i Tromsdalen, sentrum og Stakkevollvegen. Det nevnes at en slik utbygging på Templarheimen vil komme i konflikt med markagrensen på Tromsøya. (Tromsø kommune, 2009). Denne delen av prosessen har et rasjonelt trekk ved seg. Den involverer flere viktige aktører i kommunen, og kommunen gjør en grundig gjennomgang av ulike løsningsalternativer når det gjelder valg av tomt. I møteprotokollen fra kommunestyremøte den 27 mai 2009, står det imidlertid at ordføreren trekker saken. Det kan tyde på at kommunen ikke ønsket å satse på svømme- og badeanlegg på det tidspunktet.

Tomten Buchardt hadde utpekt seg ble brukt som ankepunkt fra både Buchardt og kommunens side. Kommunen ønsket at dersom Buchardt skulle få kjøpe tomten til takst, og ikke markedspris måtte han etablere et badeland sammen med det nye hotellet (Itromsø, 2009). Informanten fra kommunestyret forteller at det høsten 2009 ble klart at formannskapet hadde inngått en intensjonsavtale med Buchardt om at han fikk kjøpe tomten til takst, så fremst han etablerte et svømmebasseng på 50 meter. Det var første gang informanten fra kommunestyret ble gjort kjent med prosessen med å etablere et nytt sentralt svømmebasseng. Avisen I Tromsø skrev 19 oktober 2009 at det var mange den gangen som var skeptiske til avtalen mellom Buchardt og kommunen. Hva ville skje om han ikke fikk etablert badelandet, men kun hotellet, og var det kommunens plikt å være delaktig i å få til etableringen av et badeland i Tromsø? (Itromsø, 2009). Ved at inngå intensjonsavtalen med Buchardt låste kommunen seg til kun et

løsningsalternativ når det gjaldt bassengstrukturen i Tromsø. Dette kan forklares gjennom garbage can-modellen, da kommunen her overså andre mulige løsninger og alternativer. Informanten fra kommunestyret sier at man på mange måter hadde kastet bort framdriften i etablering av et basseng ved å involvere Buchardt. Løsningsforslaget til Buchardt kan ifølge garbage can-modellen anses som en *flightløsning*, der Buchardt presenterer en løsning som virker attraktiv, for et problem der løsningene så langt ikke hadde vært konkrete eller av stor suksess.

9 februar 2010 presenterte Buchardt sine planer for formannskapet. Buchardt hadde kommet fram til at å bygge et basseng på 50 meter ikke lot seg realisere (Itromsø, 2010). Avisen *I Tromsø* skrev at Buchardt tilbød seg å bygge et mindre basseng som var 25 meter langt, i sammenheng med et mindre badeland. Resultatet ble derfor i strid med intensjonsavtalen som var inngått mellom Buchardt og kommunene, der kommunen hadde krevd et 50 meters langt basseng. Informanten fra kommunestyret uttalte om Buchardts planer:

*“det var et spill for galleriet å presentere et 50 meters basseng der, for man trenger ikke mer enn fem minutter for å skjønne at det ikke var plass”.*

Likevel uttalte daværende ordfører Arild Hausberg at kommunen ønsket badelandsfasiliteter, og satsning på svømmeundervisningen. Hvis disse kravene kunne oppfylles, mente han at kommunen kunne akseptere et basseng under 50 meter (Itromsø, 2010). Svømmepresidenten reagerte sterkt på nedskaleringen av Buchardt sine bassengplaner, og uttalte i avisen at svømmeforbundet ville bidra med å hjelpe Tromsø til å få et basseng på 50 meter (Itromsø, 2010).

### **Svømmeundervisningens problemer vs. Idrettens problemer**

Flere av informantene peker på at behovet som Tromsøbadet skulle dekke, var todelt, første gang problemet ble diskutert og definert. For det første var kommunen forpliktet til å gjennomføre lovpålagt svømmeundervisning til skolelever, og for det andre trengte svømmeidretten et større bassenganlegg. Sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen kan dette legge føringer for at det ville ha dannet seg to ulike grupperinger, skolene på den ene siden, og idretten på den andre. Det fremkommer derimot veldig lite informasjon om hva

skolene tenkte om planene på Templarheimen. Noen av informantene mente at svømmeundervisningen var et mulig problem. Informant 2 fra Byrådet uttalte:

*“Det ble gjort en del tilsyn fra fylkesmann. Jeg tror man oppfylte formalitetene rundt svømmeundervisningen, men det var på et minimumsnivå. Det var en “saying” at vi ikke oppfylte lovens krav til svømmeundervisningen. Hvor sant det var kan man sikkert gå i sømmene på. Men det var et generelt inntrykk blant innbyggerne at man hadde dårlig svømmetilbud på skolene”*

Informant 1 fra administrasjon mener at til tross for at anleggene rundt om kring begynte å bli slitne, så hadde man klart å hankses med svømmeundervisningen, uten å måtte etablere Tromsøbadet. Han tror at det ikke hadde så mye med selve kapasiteten å gjøre, heller at de eksisterende anleggene var umoderne og slitt. Han mener at det hadde funket med den eksisterende bassengstrukturen, spørsmålet var bare hvor lenge. Informanten 1 fra Byrådet mener at problemet med svømmeundervisningen var som en tikkende bombe, og at Tromsø kommune ikke var i nærheten av å gi det tilbudet de skulle gi. Informant 1 fra Byrådet mener at svømmeundervisningen var på omtrent halvparten av det man beregnet som nødvendig for å tilfredsstillere kravene til svømmeundervisningen. I rapporten *“Svømme og badeanlegg i Tromsø”* fra 2006 anbefalte kommunens faglige ekspertise at hver elev burde ha 170 timer med svømmeundervisning, fordelt på barne- og ungdomskolen. Tromsøelevene hadde i snitt 100 timer fordelt på 10 år (Tromsø kommune, 2006). I *“Investeringsbeslutningen for Tromsøbadet”* som kom i 2015, henvises det til tallene fra rapporten fra 2006. Dette kan tyde på at det ikke er gjort noen utredninger på behovet på svømmeundervisningen på nesten ti år. Informant 2 fra administrasjon sier:

*“Jeg tror det var politikerens hovedmotiv å etablere et synlig og tydelig fyrtårnprosjekt som ville bli kreditert dem politisk”.*

Han oppfattet det slik at problemet med skolesvømming ikke var en diskusjon, heller ikke at det var noe særlig dialog med skolene. Han sier at dagens situasjon er at vi ikke vet om Tromsøbadet vil dekke behovet til svømmeundervisningen. Alternativet med å pusse opp, og bygge et lite basseng på skolene, vet han ikke om hadde blitt dyrere enn det alternativet vi har i dag med Tromsøbadet. Informant 2 fra administrasjon sier:

*“...jeg vet ikke om det hadde blitt dyrere enn å bygge ett sentralanlegg. Men det ligger veldig mye politisk prestisje i Tromsøbadet”.*



Det kan virke som at hovedfokuset ble på det idretten ønsket, og de målene de hadde satt. Prosjektet beveget seg derfor imot idrettens behov. Informant 2 fra byrådet sier at det var idretten som ønsket et 50 meters basseng til trening og konkurranseformål. Informant 1 fra administrasjon sier at i tillegg til behovene fra skoleundervisningen og idretten, var det et behov for et terapibasseng. Informant 2 fra Byrådet sier det samme, og poengterer at det er med det som bakgrunn han konsekvent betegner Tromsøbadet som et *badeanlegg*. Bassenget skulle kunne tilfredsstille behovene til handikappede, folk med revmatiske lidelser og lignende. Informant 2 fra Byrådet sammenligner badeanlegget med klassiske europeiske bad, der det er forskjellige bassenger, med ulike temperaturer og aktiviteter. Han mener at det ikke var, i alle fall da han var med i byrådet, tenkt som at man skulle bygge et badeland. Det var aldri ment som et turistanlegg, det var ikke det behovet badeanlegget skulle dekke. Han sier at ca. 10-20 % av Tromsøbadet er et badeland, resten av anlegget er ment til å dekke behov som idrett, trening, terapi, behandling og rekreasjon.

Hvor alvorlig problemet med at kommunen ikke ivaretok svømmeundervisningen var er vanskelig å si, men mye kan tyde på at noe måtte bli gjort. Sett ut ifra den rasjonelle modellen så har ikke dette problemet blitt definert og konkretisert isolert. Heller ikke ble det utredet flere alternativer med utfall og konsekvenser. Det eneste som kan tyde på en rasjonell beslutningsprosess, er rapporten fra 2006, der kommunen gjør en grundig utredning om behov, brukergrupper og mulig lokalisering. Kommunen valgte å gå for idrettens ønske, framfor det skolene mente ville være det beste alternativet for å hensyn ta svømmeundervisningen. Det kan virke som problemet med svømmeundervisningen er dratt under paraplyen til idretten, uten at det settes mye fokus på det. Forklart gjennom den politiske forhandlingsmodellen kunne her danne seg en interessekonflikt mellom skolene og idretten. Hvis dette var tilfelle ville kommunen representert skolene, da kommunen er aktøren som har lovpålagt ansvar for svømmeundervisningen. Når kommunen nå heller velger det idretten ønsker, kan det være uklart hvem som talte skolenes sak, med deres behov og ønsker om basseng i bydelene. Mandag 20 mai 2019 skrev avisen Itromsø at når svømmeundervisningen flytter inn på Tromsøbadet ville det koste 6 millioner kroner i året. Geir Ove Olsen, seksjonsleder for skole i kommunene, uttalte at i tillegg til skolenes egne pedagoger skal det lyses ut tre stillinger som kan sikre høy

kvalitet på undervisningen (Itromsø, 2019). Svømmeundervisningen blir dermed dyrere, men kan sikre en bedre kvalitet.

## 5.1.2 Initiativfasen

### Idrettsbyen Tromsø

Høsten 2007 tok flere idrettsledere initiativet til å samordne fremtidige idrettsanlegg i Tromsø (Tromsø kommune, 2010). Hensikten var at alle lag og foreninger kunne komme med innspill og derfor kartlegge og avdekke hvilke behov som måtte dekkes for å forbedre idrettsanleggs situasjonen i Tromsø kommune. Det ble etablert et eget prosjekt med navnet "Idrettsbyen Tromsø 2010" (IBT2010). til IBT2010 var:

*"Hovedmålet for prosjektet Idrettsbyen Tromsø 2010 er å utvikle anleggskonsept basert på samlokalisering av idretter og gode flerbruksløsninger, som egner seg for nasjonale og internasjonale mesterskap/konkurranser samtidig som treningsfasiliteter for idrettsaktiviteter i Tromsø forbedres"*

(Idrettsbyen Tromsø 2010, 2010, s. 3)

Våren 2008 gjennomførte idretten en rekke allmøter, som dannet en konseptutvikling/forstudie (Idrettsbyen Tromsø 2010, 2010). Ved å samle alle innen idretten, ble flere viktige interessegrupper samlet, og de fikk sammen diskuterte felles problemer og utfordringer. Dette la utgangspunktet til en felles, klar målformulering. Resultatet av studien ble levert til politisk ledelse ved et stort arrangement på Stortorget 4 juni 2008. Det er flere av informantene som deltok på arrangementet. Prosessen internt i Idrettsrådet kan forklares av den politiske forhandlingsmodellen. Interessegruppene fra de ulike idrettsgrenene har sine egne favorittmål, der målene ikke er fullstendig motstridene. Idrettsrådet klarer derfor å samle alle interessene til idretten i en samlet målsetning, ifølge målkompromiss-modellen. Rapporten presenterte mulige samlokaliseringer, behov for tiltak og aktuelle tomter. Det ble til sammen vurdert 28 lokaliseringmuligheter, ut ifra de ble det pekt ut 7 alternativer for samlokalisering av idretten. Det var mange løsninger når det kom til tomtevalg. Når alle alternativene var vurdert gjennom de gitte kriteriene var det 3 alternativer som de til slutt stod igjen med, i rangert rekkefølge: Templarheimen, flyplassen vest og Tromsdalsfyllingen.

### 5.1.2.1 2010. Ønske om et idrettsanlegg og et svømmeanlegg vokser fram

#### Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013

I 2010 ble *kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013* lagt fram for kommunestyret. Dette avsnittet baseres på sakspapirene fra sak 50/10 som ble behandlet i kommunestyret den 28 april 2010, og selve kommunedelplanen. Kommunedelplanen har til hensikt å avspeile dagens situasjon, og hva som burde vektlegges og utvikles framover. Da kommunedelplanen for 2010-2013 ble lagt fram kommer det blant annet fram at situasjonen med bassengstrukturen fortsatt er uklar.

Idrettsbyen Tromsø hadde flere målsettinger. To av de var;

- Etablere et idrettsanlegg med sambruksløsninger for flere idretter
- Etablere et sentralanlegg for svømming og bading i Tromsø kommune

I kommunedelplanen skrives det at IBT2010 så et stort potensial i å samlokalisere flere idretter, og at flere områder ble vurdert i deres prosjekt. Når det kom til bassengstrukturen, refererte kommunedelplanen til vedtaket kommunestyret gjorde i 2007, om et sentralanlegg og et avlastningsbasseng. Det var stor usikkerhet til hva framdriften med disse planene var. Kommunen ønsket å se mulighetene som kunne komme gjennom samlokalisering, ved private aktørers initiativ. Det kan virke noe uklart hva kommunen ønsket å realisere. Dette på tross av at de hadde vedtatt en bassengstruktur som skulle bestå av et sentralanlegg fire år tidligere. Det kan tyde på at kommunen ikke hadde et klart, velformulert mål for å løse sitt eget vedtak. Sett gjennom den politiske forhandlingsmodellen, kan det virke som at dette er et middelskompromiss. Målet til Idrettsbyen er ikke helt motstridene med målet til kommunen, selv om kommunen ikke hadde en klar målformulering.

Når det gjaldt lokalisering av svømme- og badeanlegget henvistes det til arbeidet som ble gjort i sak 70/09, der man hadde vurdert 18 ulike alternativer, som igjen var redusert til 10. To aktuelle arealer som blir nevnt i forbindes med et større idrettsanlegg var Tromsdalsfyllingen og Langnes. Ordføreren trakk saken den gangen.

Det kom forslag fra flere hold på kommunestyremøte, den 28 april 2010, om at det burde settes ned en arbeidsgruppe, med aktører som kunne se på muligheten for å etablere en idrettspark på Templarheimen, og muligheten for å etablere et 50 meters basseng i anlegget. Kommunestyret vedtok Kommunedelplanen for idrett og friluftsliv 2010-2013, og sa at handlingsplan la føringer for prioritering av spillemidler i perioden 2010-2013. På behovslisten stod både et svømme- og badeanlegg, og en idrettspark. I selve handlingsplanen over prioriterte tiltak i forbindelse med spillemidler var et svømme- og badeanlegg på 17. plass, og en idrettshall, ballidretter med IBT2010 på 24 plass (Tromsø kommune, 2010). Det kan tyde på at et svømme- og badeanlegg derfor ikke var et prioritert tiltak, ei heller var en idrettshall prioritert. Det ble bedt om at det skulle framlegges egen sak når rapporten fra Tromsø idrettsråds prosjekt *Idrettsbyen Tromsø 2010* ble lagt fram. Kommunestyret vedtok også at rådmannen, sammen med idrettsrådet, samordnet de ulike alternativene for samlokalisering av et større idrettsanlegg. Kommunen ønsket den gangen at private aktører skulle ta initiativet, og gjerne i form av samlokalisering av idretter. Dette skapte en felles interesse med Idrettsbyen Tromsø sine visjoner og mål. Og forklart av den politiske forhandlingsmodellen, skaper dette grunnlaget for videre samarbeid og forhandlinger mellom kommunen og Idrettsbyen Tromsø.

#### **5.1.2.2 2011. Idrettsbyen Tromsø presenterer Templarheimen**

Januar 2011. Sak 6/11 *Storstua for Tromsø regionen -Flerbruksanlegg i Tromsdalen* var oppe til behandling i kommunestyret. To prosjekter ble lagt til grunn for sak 6/11. Det ene prosjektet var hovedideen til IBT2010 om å samlokalisere idretten på Templarheimen, og det andre var NHO sitt prosjekt *Det store anleggsløftet*, der de ønsket anleggsløsninger som kunne kombinere idretten, kultur og næringslivet. Her ønsket kommune å slå sammen to problemer til en løsning. Begge prosjektene var inne i en såpass tidlig fase, at de derfor ble omtalt i generelle vendinger i kommunedelplanen. Dette kan forklares med garbage can-modellen, da det ikke var noe klar målformulering på noen av prosjektene. Aller mest prioritert var et svømme- og badeanlegg, etterfulgt av andre idrettsanlegg som turnhall, alpinanlegg, ballidretter etc. Sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen kunne de ulike idrettsinteressene ha lagt føringer for eventuelle interessekonflikter.

I sakspapirene som ble lagt fram for kommunestyret foreslåes det at en Storstue skulle bygges på Tromsdalsfyllingen. Dette prosjektet ville kunne slå sammen noen av elementene i arbeidet til IBT2010 og *“Det store anleggsloftet”*. Det inkluderte blant annet svømmeanlegg, idrettshall/multihall og fotballhall. Rådmannenens vurdering av prosjektet var at det ville være i Tromsøs interesse at en storstue ble realisert, og at det kunne løse etterspørselen av et svømme- og treningsanlegg for idretten. Rådmannen argumenterte for at denne løsningen vil kunne løse problemet til idretten, og peker derfor isolert sett kun på idrettens behov og ønsker. Rådmannen spesifiserte at lokaliseringen av en slik storstue var viktig, og bemerket at om en slik storstue ikke skulle ligge i sentrum, så skulle den være synlig fra sentrum. Rådmannen var uenig i at kommune skal bygge og eie storstua, men heller benytte seg av den for å løse noen av kommunens utfordringer, eks svømmeundervisningen (Tromsø kommune, 2011). Vedtaket fra kommunestyret ble at Tromsø kommune ba private aktører i næringslivet danne et utredningsselskap for å avklare størrelse, innhold og finansiering. Lokaliseringen måtte fastsettes og konsekvensene av tiltaket måtte tilstrekkelig utredes før det skulle til politisk behandling (Tromsø kommune, 2011). I februar 2011 vedtok kommunestyret at Tromsø kommune stilte tomten på Tromsdalsfyllingen til disposisjon til markedspris, under forutsetning av at prosjektet ble realisert, og kommunen deltok med 10% av utredningen av en storstue for Tromsø-regionen, som skulle inkludere et bade- og svømmeanlegg, sammen med næringslivet (Tromsø kommune, 2011). Det kan virke som at dette alternativet forsvinner, da Tromsdalsfyllingen ikke nevnes flere ganger i løpet av prosessen.

## **Valget 2011**

19 august 2011 satt Øyvind Hilmarsen og Jens Johan Hjort i hvert sitt badekar på Templarheimen for å promotere ett av sine viktigste valgkamplofter, å bygge et nytt 50 meters basseng på Templarheimen. De lovet at anlegget skulle stå ferdig høsten 2014, og ville ha en kostnadsramme på 350 millioner kroner. De mente at dette var muligheten for å plassere første brikke i prosjektet til Idrettsbyen Tromsø. Anlegget skulle ikke være et badeland, men et 50 x 25 meters basseng, og 2/3 barne-/rehabiliteringsbasseng (Nordlys, 2011). Høyre vant kommunevalget i Tromsø. Sammen dannet de byrådet sammen med FrP og Venstre.



Figur 1 Fra avisen Nordly. Foto: Leif Morten Olaussen

Høyre ble en viktig aktør framover. De hadde en klar og definert målsetting; etablere et svømmeanlegg på Templarheimen. Selve ideen til Høyre om å etablere et basseng på Templarheimen, kan kobles til Idrettsbyen sitt arbeid om å samlokalisere idretten i ett anlegg på Templarheimen. Høyre uttalte at Tromsø trengte et nytt svømme- og badeanlegg - *“byen fortjente det”* (Nordlys, 2011). Høyre brukte argumenter som at svømmebassenget på Templarheimen vil kunne forbedre svømmeundervisningen, da det er mulighet til å dele opp 50 meters bassenget (Nordlys, 2011). Høyre refererte derfor til en løsning på hvordan kommunen kunne ivareta kommunens plikt med tanke på svømmeundervisningen. Dette var en problemstilling som hadde blitt lagt på is siden 2007. Gjennom garbage can-modellen kan dette forklares som et flightresultat. Fram til Høyre kom med dette forslaget hadde det ikke vært noen konkret løsning på bassengstrukturen i Tromsø. Løsningsforslaget Høyre nå kom med var langt mer attraktivt enn de andre alternativene som var vanskelig å adressere hos noen konkrete aktører. Høyre ønsket at de andre partiene skulle stille seg bak Høyre sin visjon om et svømme- og badeanlegg på Templarheimen, og lovet at det skulle stå ferdig innen utgangen av 2014 dersom de vant valget (Itromsø, 2011). Informant 2 fra byrådet sa at Høyre hadde gjort en egen utredning for et badeanlegg på Templarheimen. Hvorvidt utredningsarbeidet til Høyre var

basert på at Templarheimen ville være den beste lokasjon basert på ulike alternativer er uvisst. Rune Kufaas som var prosjektleder i Idrettsbyen Tromsø på dette tidspunktet, uttalte i forbindelse med Høyre sine planer på Templarheimen at:

*“Vi er veldig fornøyd med at det politiske miljøet er såpass klar på at de ønsker å satse på svømmeanlegg og ikke minst ser at det skal legges i en fremtidig idrettspark”*  
(Itromsø, 2011, s. 5)

Kufaas sier videre at Idrettsbyen på dette tidspunktet hadde jobbet i tre år med å få på plass et idrettsanlegg på Templarheimen, og at Høyre gjennom hele denne perioden hadde fått innsyn i planene til Idrettsbyen (Itromsø, 2011). Idrettsbyen kom med sin rapport *“Idrettsbyen Tromsø Plug In Templarheimen”* 20 oktober 2011, som de hadde utarbeidet sammen med 70°arkitektur. Informant 2 fra administrasjon sier at Idrettsbyen ikke ønsket å ha et badeland med i dette prosjektet. De ønsket et konsept som var helhetlig basert på idrett. Idrettsorganisasjonene hadde et rettslig argument hele vegen, og det var slik plug-in modellen ble til. Høyre presenterte en løsning på et problem, der løsningen virker svært attraktiv for Tromsøs befolkning. Høyre styrte ideen om en idrettspark i retning av et svømme- og badeanlegg. Dette bæres preg av, ifølge garbage can-modellen, et organisert anarki. Det er vanskelig å si hvordan strømmene reguleres, og da hvilken veg strømmene og beslutningsutfallet vil gå. Flertallet av informantene mente at rammene rundt prosjektet ikke endret seg underveis. Flere mente at ideen om et svømmebasseng til idretten var det som hadde vært definert hele tiden, det skulle i tillegg være et anlegg for alle. Informant 2 fra administrasjon mener at rammene rundt forandret seg ettersom prosjektet pågikk. Han uttaler:

*“først var det ment som et konkurranserbasseng, så kom plug-in modellen, etter det gikk man bort fra plug in modellen. Så ble Asplan Viak ble engasjert til å utforme det slik vi kjenner Tromsøbadet i dag”.*

### **Idrettsbyen Tromsø. Plug- in Templarheimen**

20 oktober 2011 kom rapporten *Idrettsbyen Tromsø plug in Templarheimen*. Rapporten var utarbeidet av 70° arkitektur, på oppdrag fra Idrettsbyen Tromsø. Rapporten omhandlet et plug-in system på Templarheimen. Et plug-system betyr at hvert program/system kan utvikles og defineres som ulike byggetrinn, uten at de er avhengig av hverandre. Andeler av fellesanlegg og infrastruktur ville da kunne bygges ut etter som behovet oppstod. I et slikt system ville det

være enkelt å legge til, eller fjerne enkeltarenaer slik det passet seg. (70° arkitektur as, Idrettsbyen Tromsø, 2011). I rapporten var det ulike konsepter som ble lagt fram som kunne benyttes i plug-in modellen. Ett av konseptene var et bade- og svømmeanlegg med et 50 meters basseng, og diverse mindre basseng, inklusive vannsklier, saunaanlegg, utebasseng, nedstrøm/motstrømsbasseng, vannfall, bølgebasseng, barnebasseng og muligheten for spa (70° arkitektur as, Idrettsbyen Tromsø, 2011).

Informant 1 fra byrådet og informant 1 fra administrasjon mente begge at det var da Idrettsbyen kom med ideen om å samlokalisere idretten på Templarheimen, at temaet "Tromsøbadet" virkelig ble satt på dagsorden. Dette kan ifølge Cohen, March og Olsen forklares av Garbage can-modellen, der outputet preges av et oversight- og flightresultat. Oversight kan forklares ved at løsningen med å samlokalisere idretten på Templarheimen ikke hadde et konkret problem med seg som øyeblikkelig kunne linkes opp mot bassengstrukturen. Flightresultatet kan forklare at løsningen til Idrettsbyen, om en idrettspark på Templarheimen, kan virke som et mer attraktivt løsningsforslag enn å restaurere de eksisterende anleggene. Idrettsbyen Tromsø ble en viktig aktør framover for hvordan utviklingen på Templarheimen ble, og dannet mye av grunnlaget som Tromsøbadet er basert på. Idrettsbyen Tromsø var en interesseorganisasjon med et klart mål; å etablere et anleggskonsept som kunne samlokalisere idretten.

I samtale med en representant som satt i Idrettsrådet den gangen, uttaler representanten at Idrettsbyen Tromsø gjorde et godt forarbeid, med grundige analyser i perioden 2008-2011. Det var på den tiden at Tromsø kommunen fikk øynene opp for arbeidet Idrettsbyen hadde gjort. Han sier at kommune snappet opp ideen om badeanleggsdelen, og brukte Idrettsbyen Tromsø sitt arbeid som grunnlag for videre analyser. Etter Plug-in rapporten ble lagt fram kjørte kommunen på for fullt. De engasjerte konsulentselskapet Asplan Viak for å ta seg av arbeidet framover. Representanten fra Idrettsbyen Tromsø opplevde at Idrettsbyen på mange måter ble skviset ut på dette tidspunktet. Idrettsbyen fikk ikke tilgang til å se utkast til plantegninger før det endelige resultatet var vedtatt i kommunestyret.



Sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen var Idrettsbyen Tromsø en interesseorganisasjon som ønsker å fremme det de mente var best for idretten. Idrettsbyen Tromsø delte derfor deres utredninger og analyser med kommunen. Da kommunen bestemte seg for å gå inn for å realisere Tromsøbadet, kan det virke som at innspillene til interesseorganisasjonen de skulle bygge Tromsøbadet for, ikke var av interesse. Idrettsbyen fikk ikke tilgang til hva som skjedde med prosjektet de selv var med å igangsette.

### **Forstudie Templarheimen Idrettspark**

2 desember 2011, kom det en forstudie om området på Templarheimen. Forstudien var utarbeidet av konsulentselskapet Rambøll, på oppdrag for Tromsø kommune. Dette avsnittet omhandler informasjonen fra rapporten. Bakgrunnen for studien var kommunestyrevedtaket fra juni 2010, der området på Templarheimen skulle utredes for muligheten for å etablere en idrettspark. Sett i lys av den rasjonelle modellen er det riktig framgangsmåte å utrede et område på, der kommunen kartla mulighetene og konsekvensene av prosjektet. Forstudien skulle skape et beslutningsgrunnlag for om et slikt prosjekt ville la seg gjennomføre, og om det ville være en god id. Forstudien henviste til rapporten *Idrettsbyen Tromsø, plug-in Templarheimen*, som var utarbeidet av Idrettsbyen Tromsø og arkitektkontoret 70°. Plug-in rapporten lå som et grunnlag for hva som skulle bli belyst i forstudien Rambøll skulle utrede. Forstudien presenterte to ulike løsninger for hvordan plug-in systemet kunne utformes på Templarheimen. Løsning nummer 1 var et plug-in idrettsanlegg, mens løsning nummer 2 var en utvidelse av plug-in idrettsanlegget med et svømme- og badeanlegg i tillegg.

Rambøll vurderte det slik at ut ifra overordnet plan, og eldre reguleringsplan, lå det til rette for å regulere til et idrettsanlegg på Templarheimen, uavhengig av hvilket alternativ som ble valgt. I kommunedelplanen arealdel for 2011-2022 var området for begge alternativene satt av til byggeområde for idrettsanlegg. Rambøll mente at dette kunne styrke områdets utvikling som idrettsanlegg. Beliggenheten til Templarheimen ble beskrevet som tilgjengelig, da det lå på toppen av Tromsøya, og nært hovedvegsystemene, kollektivveger og parkeringsplasser. Det lå også i nærheten til boligområder, turstier, store arbeidsplasser, og lysløypa. I forhold til svømmehallen og spaavdelingen, som var med i alternativ 2, skriver Rambøll at i henhold til kommunedelplanen for Idrett og friluftsliv 2010-2013 der framtidig bassengstruktur var

diskutert, var ikke Templarheimen omtalt. Dette kan tyde på at hittil i prosessen var det kun snakk om et idrettsanlegg på Templarheimen, ikke et selvstendig svømme- og badeanlegg. Rambøll skriver at kommunen ønsket å se på muligheten for at samlokalisering og sambruk skjedde på private aktørers initiativ, ut ifra kommunedelplanen.

(Rambøll, 2011)

Da kommunestyret desember 2011 skulle gå gjennom årsbudsjettet 2012 og økonomiplan 2012-2013, forslø Arbeiderpartiet at kommunestyret skulle etablere et samarbeid med aktører som Idrettsbyen Tromsø, Troms og Tromsø idrettskrets, næringslivet, fylkeskommunen og andre sentrale myndigheter i forbindelse med å bygge et svømme- og badeanlegg. Forslaget til Arbeiderpartiet innebærer derfor at alle aktører skal aktiviseres, forklart ut ifra den rasjonelle modellen. Målformuleringen var at anlegget måtte inneholde et basseng på 50 meter, og andre badefasiliteter. I tillegg til at bassenget skulle ivareta folkehelsen og idretten, skulle det være et trekkplaster for turisme i regionen. Anlegget måtte også sees i sammenheng med kommunes behov for flere idrettshaller. (Tromsø kommune, 2011)

### **5.1.2.3 2012. En ide om et svømme- og badeanlegg vokser frem**

I byrådsmøtet 12 april 2012 ble rapporten om Templarheimen idrettspark tatt opp i sak 128/12. I sakspapirene stod det at det parallelt hadde blitt utarbeidet en tilstandsrapport med forslag til fremtidig ivaretagelse av Tromsøhallen, som var den eksisterende idrettshallen på Templarheimen.

Rapporten fra Rambøll "*Templarheimen idrettspark*" fra 2011 måtte sees i sammenheng med tilstandsrapporten av Tromsøhallen, for at kommunen kunne danne et beslutningsgrunnlag for hvordan utbyggingen på Templarheimen skulle være. I oppsummeringen på sakspapirene stod det at Tromsøhallen, som var en flerbrukshall, hadde altfor liten kapasitet. Ved en eventuell utbygging, kunne den romme deler av prosjektet plug-in arena på Templarheimen idrettspark, med eller uten svømmebasseng (Tromsø kommune, 2012). Vedtaket fra byrådet var at byrådet tok forstudien "*Templarheimen Idrettspark*" og rapporten om Tromsøhallen til orientering, og at byrådet ville vedta en fremtidsplan i utgangen av mai (Tromsø kommune, 2012).

29 september 2012 la Byrådet fram, blant annet, følgende innstillinger til vedtak, i sak 305/12 "Idrettsbyen Tromsø":

1. *Tromsø kommune stiller seg bak rapporten Idrettsbyen Tromsø har for anleggsutbygging på Templarheimen (Barents arena) og Grønnåsen (Barents stadion).*
2. *Rapportens prioriteringer utover Templarheimen vil bli vurdert i arbeidet med ny kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017.*
3. *Tromsø kommunens første prioritering er innenfor etableringen av et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen.*

(Tromsø kommune, 2012)

De tre nevnte vedtakspunktene ble vedtatt av kommunestyret 31 oktober 2012, sak 179/12 (Tromsø kommune, 2012). Plug-in konseptet til Idrettsbyen omtales i enkelte papirer som Barents arena. I sakspapirene stod det at omtrent på samme tid som Tromsø idrettsråd leverte sin rapport "Idrettsbyen Tromsø" høsten 2011, la Byrådet investeringsmidler i økonomiplan for bygging av et svømme- og badeanlegg, og rehabilitering av Tromsøhallen. Byrådet skrev i sak 305/12 at de hadde tatt første steg i etableringen av det idretten anbefalte fra rapporten fra Idrettsbyen Tromsø, ved å starte prosessen med etableringen av et nytt svømme- og badeanlegg. De ønsket at rapporten skulle ligge som et grunnlag for arbeidet med kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017. Byrådet skrev at selv om de støttet rapporten, betydde det ikke at de kan legge alle anleggene inn i framtidige økonomiplanene. Det var vanskelig å si noe om investeringsrammen for utbyggingen av Templarheimen og Barents arenaen på dette tidspunktet. Det som var sikkert var at Byrådet hadde 380 millioner i investeringsmidler i økonomiplanen, som i all hovedsak skulle gå til et svømme- og badeanlegg, og rehabiliteringen av Tromsøhallen. Det står i sakspapirene at prosessen med å etablere en idrettspark på Templarheimen i framtiden, nå var i gang. Økonomiplanvedtaket om å investere i et svømme- og badeanlegg markerte starten på dette. Byrådet ville jobbe videre med kommunedelplanen for idrett og friluftsliv 2014-2017. (Tromsø kommune, 2012).

Nå var arbeidet med et nytt svømme- og badeanlegg i gang. Byrådet hadde valgt å se på de samlede anleggsplanene som lå i rapporten til Idrettsbyen Tromsø når det kom til reguleringen

av området. For å få en fortgang i utbyggingen, måtte det vurderes om svømme- og badeanlegget måtte løsrives fra resten av anleggene i reguleringsfasen (Tromsø kommune, 2012). Det er på dette tidspunktet at man kan se at prosjektet begynner å ta en ny form, forklart av garbage can-modellen. Nå tok også strømmen av deltakere, med byrådet i spissen, en ny retning. Byrådet uttalte i sak 305/12 at mye av innholdet i eventuelle konsekvensutredninger allerede var gjort av Rambøll i studien "Templarheimen idrettspark". Byrådet la med dette en konsekvensutredning som opprinnelig var utarbeidet for et idrettsanlegg til grunn for et svømme- og badeanlegg. Konsekvensutredningen Rambøll utførte, var nettopp for et plug-in idrettsanlegg, ikke et svømme- og badeanlegg isolert sett. Byrådet argumenterer for at de vil realisere det idretten anbefalte, men prosjektet de igangsetter kom ikke til å bli et plug-in idrettsanlegg, slik som idretten ønsket. Sett i lys av garbage can-modellen, kan utfallet av prosessen virke noe uklar, og vanskelig å kontrollere. Konklusjonen i sakspapirene var at byrådet ønsket å samarbeide med idretten om å samordne anleggsplanene for Tromsø. Kommunen anser derfor idretten som en viktig aktør i prosessen, men oppfatningen til Idrettsbyen Tromsø er at de på mange måter ble ekskludert på dette tidspunktet, og også i det videre prosjekteringsarbeidet.

#### **5.1.2.4 Oppsummering initiativfaen**

Det var mye som skjedde i saksbildet i perioden mellom 2010 og 2011. Mye av arbeidet skjedde parallelt, der ulike aktører deltok. Buchardt, som hadde vært en aktiv deltager i årene før, forsvant da et 50 meters basseng på Strandvegen ikke lot seg realisere. Kommunen prøvde å aktivisere private aktører for å se på mulige løsninger for bassengstrukturen. I initiativfasen, og i hele prosessen for etablering av Tromsøbadet for øvrig, var Idrettsbyen Tromsø en av de viktigste aktørene i prosjektet. Idrettsbyen Tromsø brakte teamet om å samlokalisere idretten opp på dagsorden. Tromsø kommune fulgte med på planene til Idrettsbyen, og fikk deres kartlegging inn i kommunedelplanen. I valgkampen 2011 ble Høyre en sentral aktør i prosessen med etableringen av Tromsøbadet. Enda viktigere ble Høyre da de kom til makten, og derigjennom ble prosjektets hovedaktør – Tromsø kommune.

Problemene som utspant seg i denne perioden var at idretten trengte et bedre idrettsanlegg, samt kommunes behov for å løse bassengstrukturen. Det er tydelig at fokuset startet med å etablere et idrettsanlegg, men gikk over til å etablere et svømme- og badeanlegg.

I initiativfasen var det flere løsningsalternativer som ble nevnt. For å løse bassengsituasjonen og utfordringene til idretten, ble det foreslått en storstue på Tromsdalsfyllingen. Idrettsbyen Tromsø foreslo et idrettsanlegg på Templarheimen i form av et plug-in anlegg. Når Høyre kom inn i bildet presenterte de en løsning med et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Da Høyre dannet Byrådet etablerte det seg en ny beslutningsarena, nemlig byrådsmøtene og byrådskonferansen.

### **5.1.3 Kartleggingsfasen**

#### **5.1.3.1 2013. Et folkebad - en løsning på alt.**

##### **Analyserapport Folkebad i Tromsø**

16 april 2013 kom det en analyserapport som var utarbeidet av konsulentselskapet Asplan Viak, på oppdrag fra Eiendomskontoret i Tromsø kommune. Dette avsnittet omhandler innholdet i rapporten.

Formålet med rapporten var å fremskaffe informasjon som kunne danne et beslutningsgrunnlag for å kunne etablere et best mulig badeanlegg. Behovet var stort og økende for et moderne badeanlegg som kunne gi muligheter for idretten, skolene og folket. Dette er problemene som ble definert. Asplan Viak mente at et nytt folkebad kunne stå klart på Templarheimen, inntil Tromshallen, i 2017. For å sammenligne folkebadet med et annen lignende anlegg, ble det gjort en befaringsstur til Aquarama i Kristiansand. Informant 1 fra administrasjon bekrefter at de tidlig så til dette badeanlegget for sammenligning. Aquarama hadde ikke åpnet da arbeidsgruppen fra Tromsø var på befarings. Asplan Viak mente at Aquaramas innhold og kapasitet var tilsvarende Tromsøs behov, basert på besøksanalysen og tilbakemeldingene fra svømmemiljøene i Tromsø. I boken *Prosjektets paradokser* skriver Kerstin Sahlin-Andersen et kapittel om styring i store komplekse prosjekter. En av de løsningsdrivende prosessene hun trekker fram er faren for å se til andre *forbilder*; da dette kan legge grunnlaget for prosjektet. Hun skriver at ifølge hennes studie så endte man opp med å skissere løsninger som var i tråd med forbildene politikerne så til, enn å se sammenhengen mellom hva prosjektets egentlige forutsetning var, og hvilket

problem det skulle løse. I flere tilfeller hadde man begynt detaljert forprosjektering opp mot forbildet, uten å ta hensyn til lokale forutsetninger og endelig størrelse for prosjektet, (Sahlin-Andersson, 1996).

Et folkebad skulle egne seg for svømmeopplæring, kroppsøving, mosjon, idrett, helse og velvære, skrev Asplan viak. Analyserapporten peker her på at folkebadet ville være den ene løsningen som kunne løse alle problemene med de eldre bassengene, kvaliteten på svømmeundervisningen, og den begrensede kapasiteten for idretten i den eksisterende bassengstrukturen. Forklart gjennom garbage can-modellen ansees dette som en Flightløsning, siden problemene forlater de opprinnelige løsningsforslagene, og folkebadet blir den nye attraktive løsningen. Rapporten trakk fram hvor viktig svømmeundervisningen var, og henviste til Alternativstudien "Svømme og badeanlegg i Tromsø" som ble gjort av Tromsø kommune i 2006. Asplan Viak nevner ikke i sin rapport det skolene uttalte i Alternativstudien fra 2006; at skolene ønsket bydelsbasseng framfor ett sentralanlegg. Asplan viak skrev at aktørene fra idretten hadde dokumentert behovet for et 50 meter langt basseng. I tillegg til svømmeundervisningen, idretten og funksjonshemmedes behov skulle befolkningens behov for øvrig ivaretas. Det var de som var de billett kjøpende publikummerne. Det nevnes at *beliggenhet* var en viktig faktor når det gjaldt folkebadets attraksjonskraft. Beliggenheten kan danne grunnlag for at det oppstår interessekonflikter, forklart av den politiske forhandlingsmodellen. Slik prosessen i etableringen av Tromsøbadet var på dette tidspunktet, var det ingen andre beliggenheter som ble nevnt. Det var Templarheimen som var utpekt.

Det stod i analyserapporten at beliggenheten på Templarheimen ikke var den mest attraktive for et folkebad. Beliggenhet ved sjøen eller sentrum ville styrket folkebadet attraksjonskraft. Men naturområdet rundt Templarheimen, og andre betydelige anlegg ville virke positivt for beliggenheten. Innholdet i folkebadet ville være et idrettsbasseng, flere familie basseng, velværebasseng, helsebasseng, og et ungdomsbasseng.

Rapporten forventet at det ville bli 230 000 billett kjøpende kunder årlig, i tillegg kom besøk fra skoler, lag og foreninger. Kommunens kostand ville netto utgjøre mellom 250-300 millioner kr

etter momsrefusjon og tilskudd. Asplan Viak tok utgangspunkt i Rambøll sin rapport fra 2011 "Forstudie av Templarheimen idrettspark", da Asplan Viak mente at mesteparten av forholdene allerede var utarbeidet av Rambøll. Asplan Viak henviste til at Rambøll den gangen mente at det ikke var noen tungtveiende argumenter for å etablere et Plug-in system på Templarheimen. Derfor mente Asplan Viak at folkebadet kunne utvikles med rask framgang, og uten tidskrevende tilleggsutredninger. Sett i lys av den rasjonelle modellen, er ikke dette en god anbefaling fra Asplan Viak, og heller ikke i tråd med *utredningsprinsippet*. Som nevnt tidligere var utredningene til Rambøll basert på et plug-in idrettsanlegg, ikke et svømme- og badeanlegg. Det henvistes også til arbeidet Idrettsbyen Tromsø hadde gjennomført, og rapporten "Plug-in Templarheimen". Asplan Viak skrev at bade- og svømmeanlegget ville bli det første av de øvrige omtalte anleggene som ville bli realisert. Gjeldene regulering for området var fra 1976, og et svømme- og badeanlegg var i tråd med bestemmelsene. Asplan Viak mente at det derfor ikke var behov for en omregulering av området, og at et svømme- og badeanlegg ikke ville utløse krav om konsekvensutredning.

I møteprotokollen til byrådsmøtet 08 august 2013, sak 246/13, ble det enstemmig vedtatt at analyserapporten fra Asplan Viak ble lagt til grunn for videre planlegging av et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen (Tromsø kommune, 2013). 25 september 2013, i sak 110/13 vedtok kommunestyret samme innstilling.

I sakspapirene som ble lagt fram for kommunestyret 28 august 2013, sak 105/13 stod det at forut for at Tromsø kommune hadde engasjert Asplan Viak til å utarbeide konseptanalysen i januar 2013, var det bestemt at et fremtidig anlegg, som en del av en idrettspark, skulle plasseres på Templarheimen. Folkebadet skulle være det første av anleggene som skulle bygges, og kom til å ha en funksjon som resepsjon for senere anlegg. (Tromsø kommune, 2013). Informanten 2 fra Byrådet uttalte:

*"Vi hyret inn de som var best. Vi ville ha de beste folkene til å prosjektere og bygge badelandet, og de som hadde erfaring med det. Vi vet at det var bygd et i Kristiansand, som ikke var et forbilde, men det siste store anlegget som var bygd.. Vi var ikke helt sikker på at kommunen internt hadde riktig kompetanse til å bygge et så stort og komplekst anlegg som dette er. Vi ville finne de beste i Norge, og fant de etter hvert. "*

Asplan Viak ble derfor valgt til å gjøre utredningsarbeidet, skisseprosjektet og forprosjektet. Han sier videre at kommune var usikker på om de selv satt med rette kompetansen til å styre prosjektet, basert på tidligere erfaringer. De valgte derfor og ansatte ekstern prosjektledelse sier han. Hvorvidt kommune utredet for at kompetansen var i administrasjon til kommunen er usikkert, og det kan tyde på at byrådet ikke hadde tiltro til administrasjon. I sakspapirene til sak 105/13 står det under *organisering* at det skal dannes en intern styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppen skulle bestå av Byrådsleder, Byråd for finans, Byråd for kultur og idrett, Eiendomssjef og kommunaldirektør for kultur og idrett. I tillegg skulle det dannes en brukergruppe. Styringsgruppen skulle jobbe tett med innleid prosjektleder (Tromsø kommune, 2013). Informant 2 fra Byrådet bekrefter at styringsgruppen som ble satt ned var en tung politisk sammensatt gruppe, i tillegg kom brukergruppene.<sup>2</sup> Brukergruppene<sup>2</sup> var endelig definert i 2015 (Tromsø kommune, 2015).

Det ble utført en kvalitetssikring av analyserapporten til Asplan Viak. Rapporten *Markedsmessige og økonomiske vurderinger. Bade- og svømmeanlegg i Tromsø* ble utført av Østfoldbadet AS, Drammensbadet KF, Stiftelsen Trondheim Pirbad, og Tromsø kommune. Rapporten stilte spørsmål ved det høye besøksgrunnlaget som ble presentert i Asplan Viaks rapport. Rapporten mente at Asplan Viak sine forventninger til besøkende til folkebadet var optimistiske, da beregningene til Asplan Viak viste at folkebadet i Tromsø ville bli et av Norges mest besøkte badeanlegg. Rapporten mente det var pussig at verken idretten eller helse alene kunne forsvare sine kostnader ved bruk av bassenget. Det ville være den betalende gjesten i folkebadet som ville måtte kryssubsidere disse virksomhetene. Rapporten vurderte at ut ifra Tromsø by sin størrelse, anleggets beliggenhet, attraksjonskraft og klimatiske forhold, ble det lagt til grunn opp mot 250 000 besøkende. Av de 250 000 regnes 160 000 som besøkende til folkebadet. Rapporten pekte også på det samme som Asplan Viak hadde kommentert, at lokaliseringen ikke var optimal. God offentlig kommunikasjon og gode parkeringsplasser måtte

---

<sup>2</sup> Idrettsfaglig rådgiver Kultur og idrett, bestyrere for tilsvarende badeland for kvalitetssikring, Brukerrepresentanter: Administrasjon, undervisning for spesialfag (kroppssøving), kommunalt råd for funksjonshemmede, svømmeidrett, bassensdrift, badelanddrift (ekstern), Tromsø idrettsråd, og Egne tematiske brukergrupper etableres etter behov (Tromsø kommune, 2015, s. 12).



kompensere for dette. (Østfoldbadet AS, Drammensbadet KF, Trondheim Pirbad, & Tromsø kommune, 2013).

I Asplan Viak sin rapport stod det at *beliggenheten* ville ha mye å si for folkebadets attraksjonskraft. Dette er attraksjonskraften for de betalende kundene. I følge MØV rapporten pekes det på at det er de betalende kundene som må dekke kostandene til idretten og skolene. Det kan derfor stilles spørsmål til hvorfor ikke *beliggenheten* får større oppmerksom i Asplan Viak sin analyserapport sett ut ifra den rasjonelle modellen. Det kan potensielt gi lavere besøkstall for Tromsøbadet, som dermed kan resultere i økonomiske konsekvenser.

#### **5.1.3.2 2014. Et svømme og badeanlegg på Templarheimen skal etableres.**

##### **Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017**

Dette avsnittet omhandler innholdet i *"Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017"*. Nytt av kommunedelplanen, sammenlignet med plan for perioden 2010-2017, var at ordførere hadde skrevet et personlig forord. Daværende ordfører Jens Johan Hjort skrev blant annet at folkebadet hadde gått fra å være en drøm til noe mer håndfast, når kommunestyret hadde bevilget penger til det folkehelsefremmende formål. Han skrev videre at vi sammen måtte sørge for å gi vind i seilene for ildsjelene bak Idrettsbyen Tromsø for revitalisering av Idrettsbyen, med folkebadet som første prosjekt ut. I innledningen til kommunedelplanen stod det at den store satsningen de neste fire årene ble folkebadet, med et 50 meters basseng, på Templarheimen. Dette kom til å bli det første av anleggene som kom til å bli samlokalisert. Det var seks anlegg som hadde høy prioritering, med mulighet for å få kommunale tilskudd. Svømme- og badeanlegg på Templarheimen var ett av dem. Sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen prøver ordføreren med disse innledende ordene å fremme Høyres interesse i å etablere tromsøbadet, med å bruke ord som at prosjektet kun hadde vært en drøm inntil nylig. Han prøver å skape en forståelse for tilhørighet til prosjektet for de som skulle lese kommunedelplanen. I kommunedelplanen omtaltes Templarheimen idrettspark som et moderne anlegg for et 30-talls idretter. Anlegget skulle kunne arrangere forskjellige arrangementer som store og internasjonale mesterskap, konserter og messer. Tanken var å bygge anlegget som et plug-in system, der hvert trinn kunne bygges uavhengig av hverandre. Tromsø kommune hadde

i 2013 bestemt at badelandet som skulle inneholde et 50 meters, svømmebasseng som skulle stå ferdig i 2018. Mens idretten ønsket at hele anlegget skulle stå ferdig 2022. Templarheimen skulle bli en arena som huset flere anlegg. Følgende skulle bli gjort:

- Bygge om Tromsøhallen for idrett.
- Administrasjonsbygg for blant annet idretten, idrettsutdanning, idrettsmedisinsk klinikk og treningsstudio.
- Flerbruksarena, som kunne brukes som kamparena og konsertscene.
- Egen hall for turn, skyting, klatring og isidretter.
- Badeanlegg med 50 meters basseng.
- Idrettsbarnehage
- Kafé og vrimplareal.
- Fotballbaner på tak

To av delmålene i kommunedelplanen var å etablere et sentralanlegg for svømming- og bading, og etablere et idrettsanlegg med sambruksløsninger for flere idretter. Forklart av den politiske forhandlingsmodellen la dette igjen grunnlag ulike interesser, der interessekonflikter kunne ha oppstått. I tiltaksplan stod det at det burde etableres en storstue på Templarheimen i tidsrommet 2017-2019, i regi av Tromsø kommune og Idrettsbyen Tromsø. I handlingsplan framkom alle prioriterte tiltak med tanke på fordeling av spillemidler. Her framkom kostandene til et svømme- og badeanlegg på Templarheimen til 480 000 000 millioner kroner, der 30 000 var spillemidler. Tiltaket hadde status som *planlagt*. Det samme hadde friidrettshall/Tromsøhallen, tre basisbaner, skøytehall og fotballbaner på Templarheimen.

(Tromsø kommune, 2014)

Kommunestyret vedtok *i kommunedelplanen for idrett og friluftsliv 2014-2017*, 18.06.2014 sak 94/14 (Tromsø kommune, 2014). Da kommunedelplanen ble presentert ga den inntrykk av at et svømme- og badeanlegg skulle etableres på Templarheimen i form av et plug- in anlegg. Prosjektet var første steg av flere anlegg som skal bygges på området. Dette var en av de siste gangene prosjektet ble definert som et plug- in prosjekt. I 2013 foreslo Asplan Viak å løsrive svømme- og badeanlegget fra resten av anlegget for å få fortgang på prosjektet, dette nevnes ikke.

## Alternativer etter kartleggingsfasen

Flertallet av informantene mente at løsningsalternativene som ble lansert for utfordringene til idretten og svømmeundervisningen var å bygge ett 50 x 25 meters basseng, med heve- og senkebunn. Heve og senkebunnen var en stor fordel for svømmeundervisningen, og 50 meter kunne tilfredsstillende svømmeidretten med tanke på trening og konkurranse. Informant 2 fra byrådet uttalte:

*“Vi slo egentlig sammen problemene, laget en løsning på alle. Vi trengte et nytt idrettsbasseng, 50 meters basseng, vi trengte et basseng som kan lære ungene å svømme, med heve- og senkebunn. Eldre ungdom og voksne trenger også et tilbud, og revmatikere trenger behandlingstilbud. Men også lek, gjøre barn trygge fra de er små, i denne type badeland. Det har aldri vært tenkt som et turistanlegg. Det er ikke det behovet dette skal dekke. Derfor er det utformet som det er, med de ulike fasiliteter og tilbudene som er i dette anlegget”*

Informant 2 fra administrasjon og informant 2 fra byrådet mente begge at det ikke ble lansert noe annet tilbud enn resultatet vi har i dag. Informanten fra kommunestyret og informant 2 fra byrådet sa at i begynnelsen stod det mellom et sentralisert anlegg eller bydelsanlegg. Informant 1 fra administrasjon og informant 2 fra byrådet mente begge at alternativene ble vurdert i rapporten fra 2006 *“Svømme og badeanlegg i Tromsø”*. Det var da kommunen bestemte hvilken bassengstruktur Tromsø skulle ha. Utover den rapporten kan det virke som det ikke ble utarbeidet andre alternativer. Informant 2 fra administrasjon mener det ikke var noen andre alternativer enn Tromsøbadet. Informant 1 fra administrasjon uttaler:

*“Når vi fikk Tromsøbadet i 2011/2012, var det ingen andre alternativer. Verken rundt plassering, størrelse eller bydelsbasseng. Det løpet var gått. Oppdraget var: Bygg et basseng på Templarheimen, et bad av moderne art.”*

Informant 2 fra byrådet mente at man var nødt å bygge et 50 meters basseng for å tilfredsstillende idretten. Å måtte pusse opp de eksisterende bassengene, eller bygge små svømmeanlegg var tilnærmet umulig, og ville koste mye. Informanten fra kommunestyret sier derimot at man aldri fikk kontrollert eller vurdert skikkelig om dette ville blitt så mye dyrere, i alle fall når man vet prisen og overskridelsene vi har i dag. At kommunen ikke utredet andre alternativer på en grundig måte er i strid med flere sentrale prinsipper for offentlig forvaltning, herunder både *saklighetsprinsippet* og *utredningsprinsippet*, all den tid saken ikke ble skikkelig utredet, og forvaltningens beslutning derfor ikke ble tatt (eller fattet) på et betryggende (eller saklig)

grunnlag. Informant 1 fra administrasjon mener at det ikke ble diskutert å bygge et anlegg av en mindre skala enn Tromsøbadet. Han mener kommunen gikk rett på å bygge ett 50 meters idrettsbasseng, det var dette som var bestillingen. Informant 2 fra administrasjon sier at det var ingen formelle løsningsalternativer i forhold til kommunens oppdrag.

Kommunen gikk på dette tidspunktet bort fra et plug-in anlegg og, gikk målrettet inn for et frittstående bade- og svømmeanlegg med klatrehall. Hvorvidt idretten hadde mye de skulle sagt når det gjaldt forandringene i prosjektet, er vanskelig å si. Sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen kan det tenkes at det ville vært vanskelig for idretten, som interessegruppe, å få gjennomslag for å bygge plug- in modellen når kommunen som innehar større makt ønsker et frittstående bade- og svømmeanlegg. En representant som satt i Idrettsbyen Tromsø i 2011 uttaler den dag i dag:

*"Visjonen for idrettsparken på Templarheimen var å legge til rette for trinnvis utbygging, og at den samlede strukturen og anleggsflatene skulle henge sammen. Målet var på sikt å samle mange anlegg og idretter under samme tak/struktur, og sikre at brukere kunne bevege seg mellom anleggene i et plug-in konsept. Samlokalisering og flerbruk var gjennomgående et viktig moment."*

### **5.1.3.3 Oppsummering kartleggingsfasen**

Saksbildet i kartleggingsfasen dreide seg i all hovedsak om å utforme et folkebad. Tromsø kommune var hovedaktøren, og la føringene for hvordan etableringen av Tromsøbadet ble til, der en styringsgruppe ble aktivert. Kommune engasjerte konsulentselskapet Asplan Viak som utarbeidet flere rapporter om et svømme- og badeanlegg på Templarheimen.

Problemene som oppstod i kartleggingsfasen var å danne et beslutningsgrunnlag for et folkebad på Templarheimen, og legge til rette for det i arbeidet med en omregulering av området. Selv om mye av kartleggingen til Idrettsbyen Tromsø ble brukt i dette arbeidet, kan det virke som at Idrettsbyen Tromsø ikke deltar like aktivt i kartleggingsfasen, som i initiativfasen.

I kartleggingsfasen var løsningene til lokalisering av et svømme- og badeanlegg innsnevret til Templarheimen. Løsningen til Asplan Viak var et selvstendig byggeprosjekt, med et frittstående folkebad plassert på Templarheimen. I plan om omregulering på Templarheimen var alternativene; et idrettsanlegg med basseng, og et idrettsanlegg uten. Begge i form av plug-in modellen. På dette tidspunktet kan det virke noe uklart hva det endelige resultatet kunne komme til å bli. Det forekommer også uklart hvordan de ulike prosessene ble samkjørt.

## **5.1.4 Vedtaksfasen**

### **5.1.4.1 2015. Tromsøbadet presenteres**

#### **Tromsøbadet - Investeringsbeslutning**

26 august 2015 ble sak 131/15 *“Tromsøbadet- Investeringsbeslutning”*, lagt fram for kommunestyret. Vedtaket lyder:

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

(Tromsø kommune, 2015)

I rapporten *“Tromsøbadet-Investeringsbeslutning”*, ble det lagt fram to alternativer for å løse bassengstrukturen i Tromsø.

- 1) Oppgradere eksisterende svømmeanlegg, og utvide med et 25-meters basseng.**
- 2) Bygge Tromsøbadet.**

Rapporten anbefalte å gå for alternativ 2, da det ville være det beste alternativet både for Tromsø som by og som region. Kommunens kostnad ville bli 392 millioner kroner etter momsreduksjon. (Tromsø kommune, 2015). Dette er første gang navnet *Tromsøbadet* presenteres i sakspapirene jeg har vært igjennom fra byrådsmøter og kommunestyremøter. I

tillegg er det første gang svømme- og badeanlegget framstår som et selvstendig prosjekt, ikke i sammenheng med plug-in modellen, bortsett fra rapporten fra Asplan Viak fra 2013.

### **Fordeler og ulemper med Tromsøbadet som alternativ**

Begge informantene fra administrasjon mente at en av ulempene med Tromsøbadet var utfordringer knyttet til infrastrukturen ved området rundt Templarheimen. Dette gjaldt både kollektivtransport og parkeringsfasilitetene. Informant 2 fra administrasjon sa at dette har vært en fraværende parameter i prosjekteringen. Informanten fra kommunestyret er enig i at parkeringen kunne bli en utfordring, og at anlegget ikke lå i umiddelbar nærhet til kollektivåren. Men han vil poengtere at Tromsøbadet ligger nokså sentralt plassert midt på Tromsøya, med nærhet til fire/fem skoler og Nord-Norges største arbeidsplass. Informant 1 fra administrasjon og informant 1 fra Byrådet mente begge at en av ulempene med å bygge Tromsøbadet var at det ikke ble basseng i bydelene. Fordelene derimot var ifølge informant 2 fra administrasjon at byen får et 50 meters basseng, og et tilbud til hele befolkningen. Han poengterer at Tromsøbadet ligger på midtpunktet på Tromsøya, som er en geografisk fordel. Informant 2 fra byrådet sier at den største fordelen med å etablere Tromsøbadet er at man får samlet mye på en plass. Han mener også i likhet med flere av de andre informantene at et sentralt anlegg vil generere mye mer transport, da man ikke lengre vil ha bydelsanleggene. Han legger til at området rundt Templarheimen har et av de bedre kollektivtilbudene i Troms fylke. Flere av informantene ser fordelen med at folk kan gå, sykle og bruke lysløypa, sommer og vinter, for å komme seg til Tromsøbadet. Tomten var kommunalt eid, og regulert for offentlig idrettsformål. Det var en stor fordel, sier informant 2 fra byrådet. Informant 1 fra byrådet sier at den største fordelen var at Tromsøbadet kunne løse mer enn å gi svømmeundervisning til skolelever. Tre av informantene mener det er mer attraktivt å fronte fordelene enn selve problemene som skulle løses. Informant 1 fra byrådet uttalte:

*“Politikere liker å bygge nytt. Det er et generelt problem at det er mer attraktivt og at man liker å drive med nybygg enn vedlikehold. Det ser man, det var ikke drevet vedlikehold på svømmehallene, så der er jo en del av problemet.”*

Informanten 2 fra byrådet sier media sitt fokus har vært på selve badet, og badelandskonseptet, enn at man skal løse problemer som svømmeundervisningen, og problemene for revmatikere.

Informanten 1 fra administrasjon sier at deres rolle var å ikke fronte noe. De hadde fått et oppdrag, som var å plassere et basseng på Templarheimen. Han sier at de ikke begynte å diskutere andre alternativer, det var bestemt at det var der det skulle ligge. Tre av fem informanter sier at det ikke var noe annet alternativ enn å etablere Tromsøbadet på Templarheimen. Informant 1 fra byrådet sier at hvis det forelå interessekonflikter så var dette å få med seg nok av idretten inn i prosjektet. Man klarte å få til en klatrehall i anlegget, så klatreklubben ble engasjert. Grunnen til at man bestemte å sette opp en klatrevegg, var at dette var hensiktsmessig da anlegget uansett måtte legge til rette for høy takhøyde med tanke på stupetårn.

## **Valget 2015**

I 2015 vant Arbeiderpartiet kommunevalget. Det nye byrådet ble dannet av Arbeiderpartiet, Rødt og SV. Kristin Røymo ble valgt som ny byrådsleder, men overtok rollen som ordfører da kommunen gikk over til formannskapsmodellen igjen (Tromsø kommune, 2015). Arbeiderpartiet hadde i forkant av valget uttalt at de var ikke var sikre på hvor mye penger de ønsket å bruke på badeanlegget. Kristin Røymo uttalte i avisen Nordlys, 25 juni 2015, at de ikke ønsket å oppgi en konkret sum på det tidspunktet. Tidligere hadde Arbeiderpartiet nevnt en sum på 200 millioner kroner, siden det var den summen som var blitt oppgitt tidligere i prosjektet. Røymo mente man måtte være nøktern, og ikke gjøre nye investeringer Tromsø kommune, som fra før av slet med dårlig økonomi, ikke ville klare å håndtere. Røymo lovet at Arbeiderpartiet ville bygge et badeanlegg, men til en pris kommunen kunne hankes med. Det eneste partiet som ikke ønsket å bygge et badeanlegg var FrP. (Nordlys, 2015).

### **5.1.4.2 2016. Tromsøbadet må igangsettes**

#### **Områdereguleringsplan Templarheimen.**

25 februar 2016 vedtok byrådet i sak 80/16 å sende Plan 1810, "*Omregulering Templarheimen*" ut på høring og offentlig ettersyn (Tromsø kommune, 2016). En omreguleringsplan utføres på områder der kommunen har behov for en detaljert områdeavklaring av arealbruken. Områdereguleringsplanen utarbeides vanligvis av kommunen selv (Kommunal. og

moderniseringsdepartementet, 2009). Formålet med områdereguleringsplan for Templarheimen var å tilrettelegge for idrettsanlegg og tilsvarende infrastruktur. Det skulle etableres et folkebad, klatrehall, turnhall og flerbrukshall. Sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen kan det virke som at kommunen legger til rette for en regulering for å fremme sin egen interesse, som er å etablere et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. I sakspapirene stod det at i forhold til areal- og transportplanlegging, ble det reist spørsmål om lokaliseringen av badeanlegget. Bortsett fra idretten, skulle badeanlegget rettes mot publikum, som folk flest, gamle og unge, turister, kurs- og konferansedeltakere, og andre besøkende (Tromsø kommune, 2016). Da planen hadde vært ute på høring, hadde den fått flere merknader. Dette gjaldt i all hovedsak trafikale forhold og skiidrettens bruk av Templarheimen. Fylkeskommunen hadde kommet med innsigelser til flere punkter, blant annet de trafikale utfordringene, men dette var løst i et eget møte mellom fylkeskommunen og kommunen (Tromsø kommune, 2016). Løsningen med skiidretten omhandlet omlegging av skiløype- og turtraseer for allmennheten, samt å hensyn ta omarbeid eller relokalisering av skistadion, slik at skihuset fortsatt kunne benyttes (Tromsø kommune, 2016).

Skolene nevnes ikke, og det kan virke som at problemet som opprinnelig skulle løses med skoleundervisningen har havnet i bakgrunnen. Arbeidet med omregulering hadde startet allerede i 2013. Byrådet hadde 19 september 2013 vedtatt sak 293/13 at planprogram for *PLAN 1810 Omregulering Templarheimen sendes* skulle ut på høring (Tromsø kommune, 2013).

I reguleringsplan fra 1976 fremgikk det at området var regulert for friluftsliv, med bestemmelser som tillot at det oppføres idrettshall og idrettsanlegg av forskjellig karakter. Tromsø kommune vurderte den eksisterende plan fra 1976 som til dels udatert, fordi dagens idrettsanlegg var av en annen størrelse enn de tilsvarende på 1970-tallet (Tromsø kommune, 2013). Plan og bygningsloven (PBL) §12-1, sier følgende:

*“For gjennomføring av større bygge- og anleggsuttak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan”* (Plan og bygningsloven §12-1 )

Siden folkebadet var kalkulert til 480 millioner, lå det under nivået til krav om konsekvensutredning. Reguleringsplan henviste til §2, forskrift om konsekvensutredning, som sa at



*„planer og tiltak som alltid skal behandles etter forskrift: bygg med en investeringskostnad på mer enn 500 mill eller et bruksareal på 15.000m<sup>2</sup>“. Men totalt sett ble folkebadet- og Templarheimenprosjektet fanget opp a §4c i forskriften som sa *„... byggetiltaket berører viktige områder for friluftsliv, markaområde og overordnet grønnstruktur“.**

Siden folkebadet og resten av prosjektet på Templarheimen kom til å berøre viktige friluftslivsområder, krevdes det konsekvensutredning. Skisseprosjektet fra Idrettsbyen Tromsø *„ plug in Templarheimen“* fra 2011 skulle legge grunnlaget for reguleringsarbeidet. Og Rambølls rapport *“Forstudien Templarheimen Idrettspark”* fra 2011 skulle være et godt utgangspunkt for videre utredninger. I henhold til konsekvensutredningen måtte det lages ulike referansealternativer som måtte vurderes. Da arbeidet startet i 2013, var det utarbeidet tre ulike alternativer som refererte til plug-in modellen. Alternativ 0,1 og 2. Alternativ 0 tilsa at situasjon på Templarheimen forble uendret. Alternativ 1 var et mindre plug- in idrettsanlegg. Alternativ 2 utgjorde maksimal utbygging av planområdet med plug-in idrettsanlegg. (Tromsø kommune, 2013). Da Idrettsbyen Tromsø presenterte plug-in modellen i 2011 i rapporten *Idrettsbyen Tromsø Plug- in Templarheimen*, var bassenget med i kun ett av to alternativer på plug-in modellen. Men i Plan 1810 er plug-in modulene flyttet på, slik at bassenget er med i begge utbyggingsalternativene. Da omreguleringen ble presentert i 2015 var det lagt til enda et alternativ, alternativ 3. I alternativ 3 var nå plug-in modellen oppløst, og anleggene var frittstående (Rambøll, 2015)

Byrådet som satt da, med Kristin Røymo som byrådsleder, reagerte på at reguleringsplanforslaget kom altfor sent. Hun uttalte 22 februar 2016 i avisen Itromsø at:

*“Det er viktig at vi får denne type opplysninger. Om vi fatter et vedtak på tynt grunnlag kan vi havne i en situasjon der vi ikke kan håndtere situasjonen”* (Itromsø, 2016)

Årsaken til at reguleringsplan hadde vært så forsinket var ifølge, byutviklingssjef Per Hareide, flere momenter som hadde kommet inn i løpet av prosessen, som flerbrukshall og turnhallen. Dette kan forklares gjennom garbage can-modellen, at prosjektet har forandret seg underveis, da nye momenter kom inn etter hvert. Daværende finansbyråd Jens Ingvald Olsen uttrykte også sin skepsis. Han mente at daværende byråd var på grensen til å være gisler for en svært kostbar

prosess. Han sa at det var brukt 67 millioner kroner i prosjektfasen fram til da, og kommunen var passert "point of no return". Hvis de ikke gikk for Templarheimen, ville disse pengene anses som tapt. Å måtte avbryte et prosjekt, signaliserer at man erkjenner at satsningen var feil (Sahlin-Andersson, 1996). I forbindelse med selve omreguleringen uttalte han:

*"Vi skulle ha hatt denne saken til behandling for minst et år siden. Nå kan vi tvinges til å ta beslutninger som vi i utgangspunktet kanskje ikke ville tatt"* (Itromsø, 2016).

Avisen Nordlys skrev neste dag, 23 februar 2016, at det var uenighet blant Tromsøs kommunaldirektører angående plasseringen av Tromsøbadet. Byutviklingssjef Mette Mohåg og kommunaldirektør Øystein Nermo mente begge at prosjektet burde flyttes til sentrum, med tanke på tilgjengelighet, besøkstall og utviklingen av sentrum. Kommunaldirektør for kultur og idrett, Bjarte Kristoffersen, var uenig. Han uttalte at han var redd for at om man nå skulle skifte lokalisering av anlegget, ville Tromsøbadet stå i fare for å bli skrinlagt. Han mente at tilgjengeligheten til turister ville vært bedre i sentrum, men at dette ikke gjaldt for skolene. For familier og reisende som kom fra distriktet ville det ikke ha betydning om Tromsøbadet var i sentrum eller på Templarheimen (Nordlys, 2016). Idrettspolitisk talsperson fra Høyre, Tormod Ingebrigsten, uttalte at det var helt utenkelig å flytte Tromsøbadet til sentrum. Det var på Templarheimen kommunen hadde en tilgjengelig tomt, og det var her man ønsket å samle idretten, uttalte han i avisen Itromsø, 23 februar 2016. Han pekte i likhet med Jens Ingvald Olsen på at det var brukt altfor mye tid og penger på prosjektet, og mente at akkurat det var et argument for at det ikke skulle forandres på (Itromsø, 2016). Sett i lys av den rasjonelle modellen ville det vært lurt å stoppe prosessen, dersom det var mye usikkerhet rundt prosjektet. Prosjekterte drives på dette tidspunktet ikke fram av Høyre, som tidligere hadde vært en stor interessegruppe for prosjektet, forklart ut ifra den politiske forhandlingsmodellen. Prosjektet har derfor mistet sin største tilhenger.

Informant 1 fra administrasjon uttalte seg på spørsmål angående reguleringsplan og beslutningsprosessen:

*"Utgangspunktet var at politikerne ikke ville ha en ny områderegulering tidlig i prosjektet. Men det klarte man å overbevise dem om at det trengtes. Det var et langt arbeid frem til det. Beslutninger ble nok derfor tatt uten en gjeldene område/reguleringsplan. Men siden området var regulert til idrettsformål, var man på*

*den sikre siden. Men man ville gjerne ha en områderegulering som belyste flere sider som eksempel bruk av marka, trafikk, ferdsel, belastning på nærområdet etc.*”

Han opplevde arbeidet med reguleringsplan som et godt arbeid, som ble gjennomført på en selvstendig måte. Forklart med den rasjonelle modellen, er det viktig å gjøre grundige utredninger og konsekvensanalyser av alternativene. Det kan virke som at informantene har ulik oppfatning av omreguleringen på Templarheimen. Informant 2 fra administrasjon mente at ikke alle beslutninger ble tatt i henhold til reguleringsplan, i motsetning til informant 2 fra Byrådet som mente at alle beslutningene var i tråd med reguleringsplan, med unntak av en liten forskyvning på hvor badet skulle stå. Informant 2 fra Byrådet bekrefter også det informant 1 fra administrasjon sa om at politikerne måtte overtales av administrasjon for å få på plass en ny reguleringsplan for området. Han uttaler

*”Fordelen var at det var regulert til offentlig formål, idrettsformål. Området var derfor ferdigregulert, det var en stor fordel. Sånne prosesser drar ut i tid, og lager bare problemer. Det var regulert, så vi kunne egentlig bare behandle det som en byggesak, hvis vi hadde gjort bare det som var nødvendig. Det burde vi ha gjort, var at vi ikke burde laget en reguleringsplan, som ble et problem etter hvert.”*

Han sa videre at da man lagde en omregulering, kom muligheten for at alle mulige i fylke og stat kunne komme med masse krav, innsigelser og derfor problemer. Han mener at man burde ha benytte sjansen til å kjøre saken som en byggesak. På den ene siden forklart gjennom den politiske forhandlingsmodellen, kunne kommunen ha spart seg for mange interessekonflikter. På den andre siden, sett i lys av den rasjonelle modellen er det ikke ønskelig å ta slike beslutninger uten at andre aktører har fått uttalt seg. I følge *utredningsprinsippet* i Offentlighetsloven skal enhver sak utredes skikkelig, og bli tilfredsstillende belyst før en avgjørelse tas. *Utredningsprinsippet* bygger derfor på en rasjonell handlingsmetode. Informant 2 fra administrasjon menet at idretten argumenterte for å ha et helhetlig konsept, basert på idretten. Han sier at da politikerne kom inn i prosessen, ønsket de et badeanlegg i form av et badeland. Han uttaler:

*”I reguleringsprosessen skjedde det noe. Plug-in modellen gikk i oppløsning. Det ble materialisert inn i det anlegget som Asplan Viak tegnet og fikk prosjektert.”*

Informant 1 fra administrasjon sier også at anlegget var tenkt mye større, men flere deler ble tatt ut i løpet av prosessen, primært på grunn av usikkerhet rundt hvem som skulle finansiere det. De fjernet en del av de planlagte arealene, og fikk inn klatreklubben. På den måten hadde man to fasiliteter fra plug-in modellen, sier informant 2 fra administrasjon.

Forklart gjennom garbage can-modellen, tok prosjektet nå en ny vending. Fokuset blir innsnevret på et svømme- og badeanlegg, og ikke et helhetlig idrettsanlegg. Informant 2 fra Byrådet sier at muligheten for å lage et helhetlig Templarheimprosjekt med underprosjekter som Tromsøbadet, Turnhallen og Tromsøhallen var tilstede, men det hadde blitt et for stort prosjekt. Det var viktig å få jobben gjort i løpet av de fire årene, slik at prosjektet kom i gang før det ble nytt valg i 2015, sier han. I en artikkel publisert av *“BI Business review”*, skriver Jan Terje Karlsen, professor for institutt for ledelse og organisasjon, om fem grunner for kostnadssprekk i utbyggingsprosjekter. Artikkelen omhandler i all hovedsak mislykkede offentlige prosjekter. 1 av de 5 årsakene som Karlsen lister opp er *iver etter å komme i gang*. Dette setter et tidspress på hele prosjektet, slik at det tekniske arbeidsgrunnlaget ikke er godt nokk utarbeidet. Dette vil igjen gjøre planleggingen mangelfull. Det kan føre til at mange dårlige beslutninger blir tatt. Å rette opp i dårlige beslutninger og feil kan koste mye (Karlsen, 2017). Hvorvidt Karlsen sin påstand om kostandssprekk er gjeldene for Tromsøbadet er vanskelig å si, men prosjektet var preget av å komme fort i gang, noe som kan ha svekket beslutningsgrunnlaget. Informant 2 fra administrasjon bekrefter at Byrådet ville ha resultatene rask, noe han godt kunne forstå. Han sier beskrives daværende byrådsleder som utålmodig og ambisiøs.

## **Igangsetting av tromsøbadet**

30 mars 2016 var sak, 63/16 *“Tromsøbadet-Beslutning igangsettelse”*, til behandling i kommunestyret. Investeringsbeslutningen som ble tatt i sak 131/15 var av stor betydning, men det er den endelige beslutningen, i sak 63/16, som vedtok at Tromsøbadet skulle bygges. I sakspapirene fra kommunestyremøtet står det at denne saken er en oppfølging av sak 131/15 *“Tromsøbadet-investeringsbeslutning”*; og sak 220/15 *“Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019”*. I sakspapirene står det at det har pågått en samhandlingsfase fra august 2015 til januar 2016. I denne fasen hadde man kvalitetssikret alle entrepriser med tanke på tegninger og beskrivelser. Hovedgrepene fra samhandlingsfasen var at:

- *“redusert areal-kontorarealer og treningssenter er tatt ut.*
- *Redusert betong i bæresystemer og vegger.*
- *Tromsøbadet er flyttet lengre sør for å gi plass til Barents arena nord for Tromsøbadet.*
- *Installasjon av surfebølge er kuttet.*
- *Uteområdet i sør med varmkulp og badstue er kuttet.*
- *Utebassenget er snudd 90 grader og har fått økt fasilitet.*
- *Omfattende kvalitetssikring av konsept og funksjoner med representanter fra Aquarama Bad i Kristiansand, Østfoldbadet i Askim, Pirbadet i Trondheim og Ankerskogen på Hamar.*
- *Øvrig kvalitetssikring fra intern og ekstern prosjektledelse”*  
(Tromsø kommune, 2016)

Tromsøbadet var budsjettert og bevilget med 690 millioner kroner. Innstillingen til vedtak i sakspapirene var:

1. *“Tromsøbadet inklusiv klatrearena starter oppmed forberedende arbeid i april 2016. Hovedarbeidet starter opp juni 2016 etter at forberedende arbeid er ferdigstilt.*
2. *Tromsøbadet bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kr eksklusiv lønn- og prisstigning ”*  
(Tromsø kommune, 2016)

Innstillingen foreslo med dette å starte utbyggingen av Tromsøbadet, før omreguleringen på Templarheimen var på plass. Sett i lys av av garbage can-modellen, vil beslutningsstrukturen legge lite føringer for hvordan rekkefølge beslutningsprosessen burde skje. På den andre siden,

forklart av den rasjonelle modellen, skal omreguleringsplan foreligge før man vedtar en igangsetting. I møteprotokollen fra kommunestyremøtet foreslo SP og MDG at saken burde utsettes, i påvente av at omreguleringen skulle bli ferdigstilt. Forslaget fikk 4 stemmer for, og 37 stemmer imot. Saken ble derfor ikke utsatt. Kommestyret stemmer altså ned det som sett i lys av den rasjonelle modellen var det beste forslaget. Dette kan ha påvirket de økonomiske overskridelsene som kom da utbyggingen startet. Det kan ha vært hastverk i prosessen slik at utredningen ikke ble utført grundig nok. FrP mente at Tromsøbadet ikke burde bygges, og sa at kommunestyret burde be byrådet legge fram sak om renovering av Alfheim svømmehall. Forslaget fikk 5 stemmer for, og 38 stemmer mot, og ble derfor avvist. Rødt ba byrådet undersøke om det ville påløpe ekstrakostnader ved byggingen av Tromsøbadet på Templarheimen, med tanke på vanntilførsel, avløp, veg og eventuelt flytting av skistadion, før saken ble lagt fram 27 april. Forslaget fikk 1 mot 42 stemmer og falt. Rødt pekte på en viktig faktor som utredning og avklaring av infrastrukturen. Forklart av den rasjonelle modellen er dette en viktig del av et prosjekt av Tromsøbadets størrelse. Informant 2 uttalte:

*“en av ulempene med Tromsøbadet var at kommunen ikke i nevneverdig grad var opptatt med å legge til rette for den infrastrukturen som skulle til.”*

SP og MDG foreslo at det burde vurderes andre alternativer for etablering av badeland i Tromsø, der hensyn som kollektivtrafikk, gang og sykkelmuligheter, og vekst i reiselivet var hensyntatt. Forslaget fikk 3 mot 40 stemmer og falt. Forklart gjennom den politiske forhandlingsmodellen ville det kunne ha utviklet seg interessekonflikter mellom ulike tomtealternativer. Utfra samtaler med informantene ble det, som tidligere nevnt, ikke vurdert andre alternativer. AP og Rødt foreslo som nytt punkt i innstillingens punkt 1:

*“Tromsøbadet, inklusiv klatrearena, starter opp med forberedende arbeid, i april 2016, etter at høringsfristen for områdereguleringsplanen er utgått. Hovedarbeidet starter opp etter at forberedende arbeid er ferdigstilt, og områdereguleringsplan er stadfestet.”*

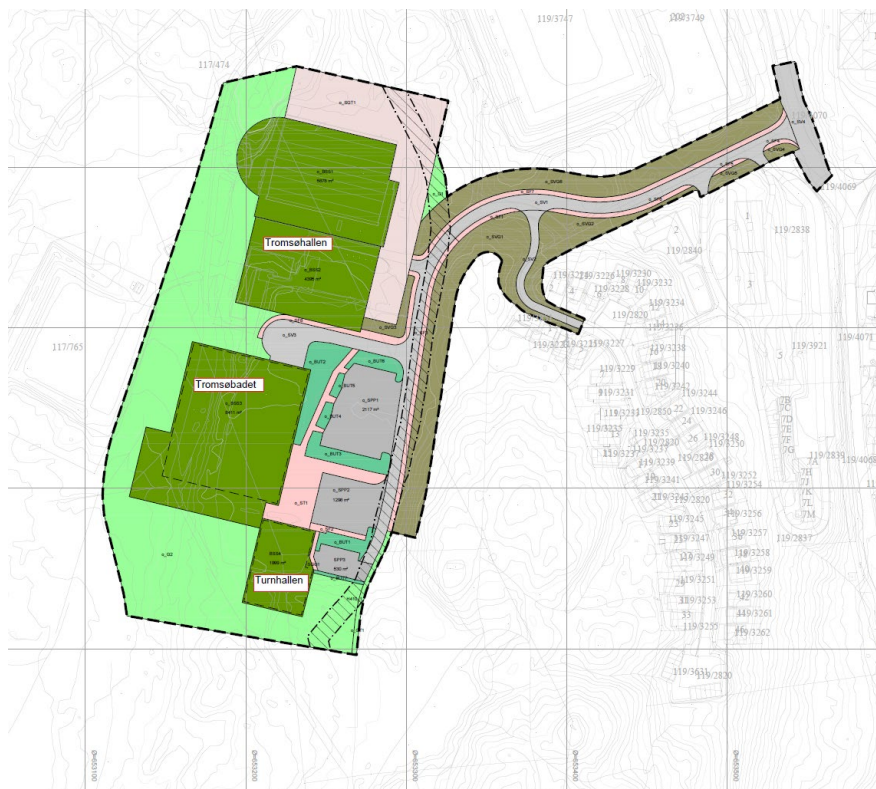
(Tromsø kommune, 2016)

Forslaget fikk 28 mot 15 stemmer, og ble derfor vedtatt, og erstattet punkt 1 fra innstillingen til vedtaket. Forklart av målkompromissmodellen i den politiske forhandlingsmodellen, har deltakerne på dette tidspunktet samme målsetning; å etablere Tromsøbadet. Kompromisset her blir at kommunen venter til omreguleringen på Templarheimen er på plass, før de igangsetter

byggingen av Tromsøbadet. Punkt 2 fra innstillingen ble beholdt, og det ble vedtatt en kostnadsramme på 690 millioner kr. Til slutt ble det stemt for hele helheten, punkt 1 og 2, det ble vedtatt med 32 mot 11 stemmer.

## Godkjenning av omreguleringen

15 juni 2016 vedtok kommunestyret omreguleringen på Templarheimen i sak 120/16 "Omregulering Templarheimen til endelig vedtak" (Tromsø kommune, 2016). Planen hadde fått flere merknader av andre aktører da den var ute på høring i perioden 4 mars- 20 april 2016. Disse merknadene gjaldt i all hovedsak trafikale forhold, og situasjonen med skiidretten på Templarheimen. Analysearbeidet hadde ikke avdekket konsekvenser av slikt negativt omfang at planen ikke kunne realiseres (Tromsø kommune, 2016). I møteprotokollen til saken står det at flere deltakere på kommunestyremøte forslo at saken skulle utsettes til flere avklaringer med idretten var gjort, med fokus på avklaringen av skiidretten. Det ble sagt i vedtaket av omreguleringen at skiidrettens behov skulle løses i tilknytning til Templarheimen (Tromsø kommune, 2016). Se figur 2 for hvordan den endelige omreguleringen ble:



Figur 2 Omregulering Templarheimen

### 5.1.4.3 Oppsummering av vedtaksfasen

Gjennom vedtaksfasen var det i all hovedsak Tromsø kommune som var prosjektets hovedaktør. Internt i kommunene overtok Arbeiderpartiet makten fra Høyre under valget høsten 2015. Høyre ble derfor fra dette tidspunktet satt på sidelinjen i prosessen med å etablere Tromsøbadet. Under høringen på omreguleringsplan på Templarheimen dukket det opp flere nye aktører som hadde innflytelse på hvordan utformingen av Tromsøbadet kom til å bli, blant annet fylkeskommunen og skiidretten. I vedtaksfasen preges saksbildet av viktige prosesser og vedtak som at investeringsbeslutningen og omreguleringen kommer i mål, før kommunestyret tar den endelige beslutningen av igangsettelsen.

Problemene som dukket opp i vedtaksfasen, var *hvordan* kommunen skulle etablere Tromsøbadet på Templarheimen. Løsningen som presenteres i vedtaksfasen er et selvstendig svømme- og badeanlegg med innebygd klatrehall. Det skulle bygges en selvstendig turnhall ved siden av Tromsøbadet, mens plug-in modellen hadde forsvunnet fra saksbildet. Kommunestyret var den formelle beslutningsarenaen, der de store beslutningene som investeringsbeslutningen, omregulering, og igangsettingen ble tatt.



## **5.2 Betydningen av styresett i beslutningsprosessen**

De som satt med makten blir en vesentlig aktør for å forklare hvordan beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet foregikk. En av hovedskillene mellom de to ulike styringsmodellene er politikerens forhold til administrasjon og kommunestyret. Jeg vil i dette kapitlet se på hvordan valg av styresett kan ha påvirket beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet.

### **5.2.1 Innføring av parlamentarisme**

Før Høyre overtok makten fra Arbeiderpartiet i 2011 var det vedtatt av kommunestyret 15 juni 2011 at det ble anbefalt en parlamentarisk styringsmodell, som skulle iverksettes når det nye kommunestyret tiltrådte høsten 2011, sak 72/11 (Tromsø kommune, 2011). Den gangen ønsket SV og Rødt at Tromsø kommune ikke skulle gå over til et parlamentarisk styresett.

Ved bytte av styringssett ble det lagt fram nye regler for blant annet beslutningsprosessen i kommunen. 28 september 2011 ble sak 132/11 tatt opp i kommunestyremøte. Saken omhandlet det nye reglementet som var sentralt for å avklare oppnevning, saksbehandling, og ansvar- og arbeidsfordeling. Det var viktig å få på plass fullmaktene, som innebar oppgaver og ansvar, som det nye byrådet skulle ha. Fullmaktene skulle tydeliggjøre arbeidsfordelingen mellom byrådet og kommunestyret. Reglementet for komiteene fikk store forandringer. All myndighet som komiteene hadde ble inndratt, for så å bli delt ut igjen. Komiteene hadde fått begrenset beslutningsmyndighet, der myndigheten nå lå hos kommunestyret eller var delegert til byrådet. Komiteene ble gitt en kontrollfunksjon på vegne av kommunestyret, men med en begrenset beslutningsmyndighet. Byrådet ble gitt alle fullmakter til å utøve myndighet etter lovverket. Fullmaktene ville i stor grad innebære å utøve et faglig skjønn, med utgangspunkt i lovverket. Beslutningsmyndighet i den type oppgaveløsning ville forutsettes delegert i det aller vesentlige til fagfolk i kommunen. Byrådet utgjorde den øverste administrative ledelsen i kommunen, og hadde derfor alle de administrative fullmaktene rådmannen hadde hatt i formannskapsmodellen. (Tromsø kommune, 2011). Da kommunestyret skulle vedta det nye reglementet var Jens I. Olsen fra Rødt imot. Olsen mente at den nye organiseringen av

styresettet var udemokratisk, manglet åpenhet og medførte en utilbørlig maktkonsentrasjon i byrådet. Det nye reglementet dokumenterte at den politiske beslutningsprosessen og de reelle politiske vedtakene ville bli gjort bak stengte dører (Tromsø kommune, 2011). 19 oktober vedtok kommunestyret innføring av parlamentarisk styringsmodell i sak 134/11, og formannskapet ble erstattet med byrådet. Det ble så dannet et byråd, med en byrådsleder og fem byråder. Det politiske utvalget ble delt inn i fire komiteer<sup>3</sup> (Tromsø kommune, 2011).

Informant 2 fra administrasjon sier at beslutningene i et byråd er mer effektiv for å framgang i saker. Informant 1 fra administrasjon mente at ulempen med byrådsmodellen var at politikerne ikke bestandig forstod de faglige vurderingene og anbefalingene. Fordelene derimot var at politikerne var mer involvert i sakene. Dette var en stor fordel, ved at de da fikk et eierskap til sakene de skulle fronte sa han. Informant 1 fra byrådet delte samme oppfatning. Han tror at det var viktig for politikerne å kjenne sakene godt. Han mente at i formannskapsmodellen var det vanskeligere å få et politisk eierskap til sakene. Administrasjon savnet at noen politikere tok lederskap, og som kunne håndtere kritikk og ros utenifra sier han. Informant 2 fra administrasjon uttaler:

*“Jeg har inntrykk av at årsaken og motivasjonen til å etablere byrådsmodellen slik den funket den gangen var at man ønsket å ta makta fra administrasjon. ”*

I den interne kommunale avisen *Innblick* ble Øyvind Hilmarsen, som ny byrådsleder, intervjuet. Han uttalte at ved å innføre det nye styresettet i kommune ville politikerne få klarere ansvar og en sterkere styring. Han mente at formannskapsmodellen til tider hadde vær ineffektiv, og ved innføring av parlamentariske ble Tromsø en mer demokratisk kommune (Sæterbakk, 2011). Dette var i motsetning til de i opposisjon som mente at byrådsmodellen framstod som udemokratisk. Styringsmodellen var og er hjemlet i kommuneloven. Jens Ingvald Olsen var også intervjuet. Han stod fast på det han hadde nevnt flere ganger i kommunestyret, og så ingen positive innvirkninger som byrådsmodellen kunne ha for Tromsø kommune. Han mente at det ville slå negativt ut at byrådet nå satt med politisk og administrativ makt. Olsen uttalte:

---

<sup>3</sup> De fire politiske komiteene var: Finans- og næringskomiteen, Utdanning-, kultur -, og idrettskomiteen, Helse og omsorgskomiteen, og Byutviklingskomiteen.

*“Dette er ikke en styrkning av folkestyret, men styrkning av enorm makt hos enkeltpersoner”*

Noe som gjorde styringssettet mer udemokratisk, var at den politiske behandlingen ble mer innsnevret, og de politiske debattene ble mindre åpne og mer fastlåst. Olsen mente at det nå ville være vanskelig å få kommunestyret til å snu i en sak nå enn under formannskapsmodellen, fordi kommunestyret anså som sin viktigste oppgave å støtte byrådet. Det ville ligge mye mer prestisje for Byrådet i å få sakene sine vedtatt. På spørsmål fra journalisten om Olsen ville vært like kritisk til parlamentarisme om Arbeiderpartiet og SV hadde fått flertall i kommunestyret, siden det var vedtatt at det skulle innføres parlamentarisme uansett, svarer Olsen;

*“Problemet med parlamentarisme ville vært det samme uansett. Endringen blir ekstra synlige nå fordi den politikken det nye byrådet fører ligger så langt fra den politikken Arbeiderpartiet har ført de siste 12 åra, og de går også i en annen retning enn det Høyre gjorde før den tid” (Sæterbakk, 2011, s. 13)*

## **5.2.2 Kritikk av daværende styresett**

Det var flere i kommunen som nå begynte å bli kritiske til den parlamentariske modellen. Jens Ingvald Olsen, som hele tiden hadde argumentert for å beholde formannskapsmodellen, fremmet et forslag 10 februar 2014 om at Tromsø kommune burde avvikle den parlamentariske styringsmodellen ved utgangen av valgperioden (Tromsø kommune, 2014). Saken ble stemt ned i kommunestyremøte i sak 27/14 den 26 mars 2014 (Tromsø kommune, 2014). Likevel, på samme kommunestyremøte, bestemte kommunen seg for utføre en ekstern evaluering av innføring av den parlamentariske styreform i Tromsø kommune. (Tromsø kommune, 2014). I møteprotokollen stod det at etter vedtaket om å innføre byrådsmodellen i 2011 hadde debattene om kommunens styreform vært preget av et høyt konfliktnivå og påstander som ikke var etterprøvbare. Den borgerlige alliansen ønsket også å utføre en ekstern evaluering av den parlamentariske modellen i Tromsø. Argumentene for å innføre byrådsmodellen hadde vært at man blant annet ønsket en mer effektiv saksbehandling, synliggjøring av politisk ansvar, sterke politisk styring og klarere politiske skillelinjer. Likevel mente noen at parlamentarismen førte til at innsynsmulighetene og tilgang til informasjon ble svekket.

Omtrent et år senere, 12 februar 2015, kom resultatet av evalueringen i en rapport som ble utarbeidet i et samarbeid mellom Universitet i Tromsø og Universitet i Nordland. Rapporten hadde i all hovedsak studert forholdet mellom byrådet og kommunestyret, mellom politikk og administrasjon, og mellom befolkningen og kommunen. Flertallet fra administrasjon var uenig i at innføringen av parlamentarismen hadde klart å effektivisere beslutningssystemet med raskere og kortere linjer. I følge evalueringsrapporten av den parlamentariske modellen følte mange i administrasjon at parlamentarisme hadde vært mislykket. 48 % av de administrative ansatte ønsket å gå tilbake til formannskapsmodellen, og kun 20% ønsket å fortsette med den parlamentariske modellen. 70% av ansatte i administrasjon mente at det var motsetninger mellom faglig og politiske hensyn (Buck, Saxi, & Willumsen, 2015).

Informant 2 fra administrasjon mente det var viktig å ha et bedre samspill mellom administrasjon og politikerene, enn det er med formannskapsmodellen. Han sier at vegen til ordføreren og det politiske systemet er for lang, slik den er i dag med formannskapsmodellen. Han husket han hadde daglige samtaler med medlemmer i byrådet, der de diskuterte ulike problemstillinger. Da visste byrådet at de hadde administrasjon sin støtte, og han visste at de fikk den informasjon de trengte. Informanten fra kommunestyret mener at det veldig ofte går politisk prestisje tidlig i prosessen i byrådsmodellen. Det gjør at det blir vanskeligere å snu i saker. Dette bekreftes også med uttalelsen til Jens Ingvald Olsen i avisen Itromsø 22 februar 2016, der han mente at siden prosjektet Tromsøbadet var kommet såpass langt ut i prosessen, var det vanskelig å snu i saken da Arbeiderpartiet overtok makten. Informanten fra kommunestyret sier at ulempen med en slik byrådsmodell var at bare den ene delen av kommunestyret var med i drøftelsene. Særlig gjaldt dette i den perioden der noen møter var lukket. Da ble ikke sakene belyst fra andre sider. Han sa at mange vil kritisere formannskapsmodellen fordi den mangler hurtighet og handlekraft. Det kan på sikt ha mange fordeler mener han, framfor å vise handlekraft på et sviktende grunnlag. Han mener Tromsøbadet er et eksempel på det, og syntes at prosessen skulle vært mer åpen.

Flertallet av informantene mente at administrasjon og fagfolk var involvert i beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet. Flere av de pekte på sentrale deltakere som direktør for kultur og idrett og finansdirektøren. Informant 2 fra administrasjon er derimot

uenig i at administrasjon var involvert, han mente at administrasjon og fagfolk ble overkjørt av byrådet. Han sa at administrasjon ikke fikk lov til å skrive faginnstillinger til saker, de måtte skrive det byrådet sa og følte. Han uttalte:

*“Hovedproblemet med å ha et slikt regime, er at man bare skal penføre det politikere mener hele tiden, uten å ha en logg som viser de faglige vurderingene. Og det er det ettertiden er mest opptatt av, hva slags faglige argumenter man har brukt i forhold til saken”*

Han sa videre at det ikke var rom for at administrasjon fikk skrive deres faglige anbefaling. Han sa at da Kristin Røymo ble byrådsleder i 2015, aksepterte hun at fagfolk fikk fremme sine synspunkter fordi Rødt hadde krevd at slik skulle det være, dette var derimot helt utelukket med det første byrådet. I kommunens arealplan ble det kun penføring fra det byrådet sier han. Han opplevde det ganske frustrerende i perioder, når det var de i administrasjon som satt med kompetansen.

Administrasjon sin rolle skal bestå av å gi faglige råd, vurderinger, kartlegging og iverksetting av det politikerne setter på dagsorden. Sett i lys av den rasjonelle modellen skal administrasjon utrede alle alternativer og konsekvensene disse medfører. Dette vil i praksis være umulig, da kommunene ikke har ubegrenset med ressurser til å utføre arbeid av et slikt omfang. Arbeidet administrasjon utfører vil også være et resultat av hvilke føringer de får fra politikerne. Og politikernes beslutningsprosess drives av interesser og den politiske forhandlingsmodellen.

I perioden Høyre satt i Byrådet, fra 2011- 2015 var *byrådskonferansemøtene* holdt lukket. Dette var forberedende møter som byrådet holdt før selve *byrådsmøtet*. De fleste møtereferatene fra byrådsmøtene ligger ute på Tromsø kommune sine hjemmesider, slik at offentligheten har innsyn i dem. Da jeg gikk gjennom referatene fra byrådsmøtene oppdaget jeg at mange varte relativt kort tid, på tross av viktige og store saker som ble tatt opp. Jeg spurte derfor informantene om beslutningene ble tatt på byrådskonferansemøtene som ble holdt i forkant av byrådsmøtene. Informant 1 fra administrasjon menet at det var nok en god blanding, men så lenge saken ble behandlet av kommunestyret til slutt hadde ikke det noe betydning om hvor mange møter som ble holdt i forkant. Han tror at ikke det har vært noen saker som har vært

behandlet så grundig gjennom to kommunestyre. Informant 2 fra administrasjon var klar på at samtlige beslutninger ble tatt på byrådskonferansen av byrådet. Han uttaler:

*“Det var jo et problem, et demokratisk problem, fordi man fikk ikke innsyn i den jobben som allerede var gjort.”*

Informant 2 fra byrådet mente at det forekom at beslutninger ble tatt på byrådskonferansen, men de aller fleste beslutningene gikk opp til kommunestyret. Han påpeker at når styringsgruppen til Tromsøbadet-prosjektet var såpass tungt besatt, med byrådsleder, finansbyråd, og byråd for kultur og idrett, så var det noe med forankringen og prosessen i det. Han sier at saken kom opp til kommunestyret fire ganger i perioden Høyre satt med makten, før den endelige investeringsbeslutningen. Det var ikke slik at noen beslutninger ble tatt på en ustrukturert måte. Det var en intelligent og transparent behandlingsprosess fram til kommunestyret hver gang. På innsynsportalen til Tromsø kommune er byrådskonferansemøtene fra høsten 2011 til november 2015 lukket, og ligger derfor ikke ute for offentligheten.

Informant 1 fra administrasjon mener at det sikkert ble tatt mange beslutninger av ulike politiske saker uten at det kom til kommunestyret fordi posisjon hadde et politiskflertall, og enigheten var der. Han husker at opposisjonen ga kritikk fordi de følte de ikke fikk sakene sine til reell behandling. I følge rapporten om evalueringen av den parlamentariske modellen i Tromsø kommune, følte kommunestyret seg styrt av byrådet. Flere ønsket at byrådet forankret viktige avgjørelser i kommunestyregruppen, før saken ble lagt fram (Buck, Saxi, & Willumsen, 2015). Informant 2 fra administrasjon mener at byrådet må ha valgt å holde byrådskonferansemøtene lukket fordi det ga dem arbeidsro. Byrådet ga ingen ytterligere begrunnelse for denne praksisen sa han. Informanten fra kommunestyret mener at byrådet definerte det som en del av saksbehandlingen at møtene skulle være lukket og unnlatt offentligheten. På den måten kunne selve byrådsmøtene bare vare eks. fem minutter, og derfor utelukkende være av seremoniell art ved kun å presentere vedtakene. Informant 1 fra byrådet uttalte:

*“Man kan diskutere om det var lurt å ha lukket møte. Man fikk veldig mye kritikk for det. Men det var for at man skulle kunne ha rom for å diskutere saker og forhandle med*

*partiene. Men møtene ble åpnet etter debatter om innsyn. Og det burde kanskje vært slik fra starten av. "*

Informant 2 fra byrådet deler informant 1 fra byrådet sin begrunnelse, det var et behov for å diskutere sakene i et kollegium. Informant 2 fra administrasjon sier at under byrådskonferansene og byrådsmøtene måtte administrasjon sitte langs veggen, mens byrådsmedlemmene selv satt rundt møtebordet. Hvis administrasjon skulle uttale seg fikk de lov å sitte ved bordet. Da det nye byrådet tiltrådte i 2015 fikk administrasjon fast plass rundt møtebordet. Representanten fra kommunestyret påpeker at da han satt i formannskapet under formannskapsmodellen, var det da også ting han ikke fikk innsikt i, fordi han ikke tilhørte partiet som hadde flertall. Informant 1 fra administrasjon uttalte:

*"Byrådsmodellen kan funke helt fint, så fremt de som driver byrådet vil ha åpenhet rundt sine ting, og behandle det. Men også å videreføre saker til politisk behandling med deres innstilling. Det kan fungere helt greit, på samme måte som det gjør i formannskapsmodellen"*

I følge Offentlighetsloven har borgeren rett til å kontrollere myndighetsutøvende uavhengig av styresett.

### **5.2.3 Gjeninnføring av formannskapsmodellen**

14 oktober 2015 vedtok kommunestyret i sak 165/15, med 27 mot 16 stemmer, å innføre formannskapsmodellen igjen fra 01 juli 2016 (Tromsø kommune, 2015). Informant 2 fra administrasjon og informant 1 fra byrådet mener begge at i formannskapsmodellen jobbet man sammen som et kollegium. Informant 2 fra byrådet uttalte:

*"Jeg vet at dette prosjektet aldri hadde kommet i havn i en formannskapsmodell. Det hadde blitt torpedert av administrasjon, administrasjonssjefen eller opposisjonspolitikere eller på en eller annen måte hadde man klart å så mye tvil og uenigheter rundt prosjektet at man ikke hadde kommet i mål på den tidsperioden man måtte. Byrådsmodellen gir en mye større mulighet til å oppfylle valgløftene man gir. Man har muligheten til å bruke hele kommunen til å gjøre en jobb, som man har stilt til valg for å få gjort. Man har satt hodet på blokka, for å si det sånn. "*

Han sier videre at i byrådsmodellen hadde man bedre og mer effektiv styring, instruksjonsmyndighet overfor administrasjon, og innstillingsrett overfor kommunestyret. Det var denne styreformens som var gjeldende under Tromsøbad-prosjektet. Utsagnet til informant 2 fra byrådet bærer preg av at byrådet ikke hadde tillit til administrasjon.

Arbeiderpartiet vant valget 2015, og Kristin Røymo ble valgt som ny leder av Byrådet. Byrådskonferansen var under Høyre (2011-2015) et lukket møte. Da Arbeiderpartiet overtok i september 2015, valgt de å åpne opp innsynet til byrådskonferansene. På Tromsø kommune sin innsynsportal finnes byrådskonferansemøtene fra november 2015 og fram til kommunen går over til formannskapsmodellen. I desember 2015 var det en endring i reglementet for byrådet. I sakspapirene til sak 228/15 står det at byrådet ønsket et klarere skille mellom faglig og politiske beslutninger i saksbehandling. Forslaget ble derfor at fra november 2015 skulle det skje en ny ordning med fagnotat i alle byrådssaker som ble utredet for administrasjon. Fagnotatet skulle gi en faglig vurdering og anbefaling, som skulle ligge som et vedlegg til byrådssaker som skulle til politisk behandling. (Tromsø kommune, 2015). På denne måten fikk kommunestyret innsyn i de faglige vurderingene og anbefalingene gjennom utredninger.

21 februar 2016 skrev avisen Nordlys at to av kommunes administrative toppsjefer stilte spørsmål ved plasseringen av Tromsøbadet. Dette skjedde dager før kommunen skulle sende Omreguleringsplan på Templarheimen ut på siste høringsrunde. Mette Mohåg, byutviklingssjef, og Øystein Neremo, kommunaldirektør, argumenterte for at Tromsøbadet burde vært lokalisert i sentrum. Informant 1 fra administrasjon husker den aktuelle diskusjonen, og mener at utredningen var over på dette tidspunktet. Han tror kanskje vi hadde fått et annet resultat, dersom bestillingen fra politikerne hadde vært annerledes. Men det var Templarheimen som var utpekt, sier han. Mohåg uttalte at det ikke hadde vært rom for å komme med en slik innvendig tidligere. Det kan virke som at det var noe med diskusjon som ikke hadde blitt løftet opp. Beslutningene hadde virket satt, noe de som fagetat hadde holdt seg lojale til.

*“ Nå oppfatter jeg at vi har en klar anledning til å komme med faglige innvendinger ”*  
Mette Mohåg (Nordlys, 2016)



Nermo uttalte at det først var etter det nye byrådet kom i 2015, at ordningen med fagnotat var etablert. Før det var det kun byrådsutredningen som skulle uttrykke byrådets politiske holdning, og da var det ikke noe grunn for å notere faglige synspunkter.

## 5.3 Oppsummering av beslutningsmodellene

I dette kapitlet vil jeg først i delkapittel 5.3.1 oppsummere saksbildet av beslutningsprosessen, der jeg tar utgangspunkt i de fire strømmene i strømperspektivet: problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter. Jeg vil deretter oppsummere hovedtrekkene fra beslutningsprosessen, sett gjennom de tre ulike beslutningsmodellene; Den rasjonelle, den politiske forhandlingsmodellen og garbage can-modellen. Jeg vil se om modellene kan hjelpe meg å forklare min problemstilling: *“Hvordan forløp beslutningsprosessen, og hva kan forklare utfallet med å bygge Tromsøbadet”*

### 5.3.1 Oppsummering av saksbildet

Inspirasjon av framstillingen til denne tabellen er fra Kåre Rommetveit, og hans framstilling av beslutningsprosessen og debatten om lokaliseringen av den tredje medisinstudiet i Norge.

I tabellen omtales Tromsø kommune som TK.

Tabell 4 Oppsummering av saksbildet

Årstall	Saksbildet	Problemer	Løsninger	Deltakere	Beslutningsmuligheter
1996	Ny forskrift som omhandlet svømme- og badeanlegg	TK sine bassenger tilfredsstilte ikke kravene	Ble gitt dispensasjon til å drive videre		
2004	Rapport <i>“Muligheter for etablering av et moderne svømme- og badeanlegg i Tromsø”</i>	Løse bassengkrisen i Tromsø	-Restaurer de eksisterende.  -Legge et anlegg Til Langnes  -Legge et anlegg til Tromsdalen  -Legge et anlegg til Skattøra	Reinholdt Fieler/AP  TK  Idretten, næringslivet, administrasjon i TK  Var usikkerhet rundt om det skulle etableres av privat eller offentlig aktør	Hermann Kristoffersen, ordfører i TK fikk rapporten.
2006	Alternativstudien <i>“Svømme og badeanlegg i Tromsø”</i>	Løse bassengkrisen i Tromsø, med å	-Utgangspunkt i de eksistere	TK er bestiller av rapporten.	Rådmannen velger alternativ C, i 2007. TK skal bygge ett

		ivareta brukerens behov	-Etablere fire nye bydelsbasseng  -Bygge ett sentralt anlegg	Brukere: -skole -idrett -publikum	sentralanlegg som skal inneholde 50 meters basseng.
2008	Buchardt ønsker å etablere ett nytt hotell i Tromsø	Trenger et 50 på meters basseng	Etableres i sammenheng med Buchardt sitt hotell	TK med AP med Eudardo da Silvas	TK
	Konseptutvikling/forstudie	Hvordan samlokalisere idretten	-Templarheimen  -Flyplassen vest  -Tromsdalsfyllingen	Idrettsbyen Tromsø	
2009	Sak 70/09 "Svømme og badeland"	Hvor skal sentralanlegget ligge?	-Kroken  -Sjøarealene i Tromsdalen  -Stakkevollvegen  -Sentrum	TK opprettet en arbeidsgruppe	Kommunestyret. Ordføreren trakk saken
2010	Buchardt sin tomt	Var vanskelig å etablere et basseng på 50 meter	Etablere et hotell med et mindre basseng, eller et hotell uten basseng	Buchardt og TK	Formannskapet
	Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013	Hvor og hva skal kommune satse de neste fire årene	-Etablere et idrettsanlegg for flere idretter.  -Etablere et sentralanlegg for svømming	TK ønsket å se på samlokalisering på privates initiativ	Kommunestyret vedtok kommunedelplan. Rådmannen skulle sammen med idretten se på ulike alternativer for et større idrettsanlegg
2011	Sak 6/11 "Storstua"	Behov for et svømme- og idrettsanlegg	Storstue på Tromsdalsfyllingen, som skulle inkl. et svømme- og badeanlegg og idrettsanlegg	TK ba næringslivet om å danne et utredningsselskap	Kommunestyret vedtok å stille Tromsdalsfyllingen til disposisjon
	"plug- in Templarheimen"	Idretten trengte bedre idrettsanlegg	plug-in anlegg på Templarheimen med et badeanlegg	70° og Idrettsbyen Tromsø	TK stilte seg bak rapporten 31.10.2012
	Valgkampløfte	Bassengstrukturen i Tromsø	Bygge et badeanlegg på Templarheimen	Høyre	Høyre vant valget, og dannet Byrådet
	Forstudien "Templarheimen idrettspark"	Utrede Templarheimen	- plug-in modell uten basseng  - plug in modell med basseng	Rambøll og TK	Byrådet tok forstudien til orientering.

<b>2012</b>	Sak 305/12 "Idrettsbyen Tromsø"		-TK stiller seg bak Idrettsbyens sin rapport fra 2011  -Første prioritering blir et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen.	Byrådet  Kommunestyret	Byrådskonferanser, og Byrådsmøter  Kommunestyret
<b>2013</b>	<i>Analysereport Folkebad i Tromsø</i>	Danne et beslutningsgrunnlag for et folkebad på Templarheimen	Et folkebad	Asplan Viak	Kommunestyret vedtok at rapporten ble lagt til grunn i arbeidet videre med et badeanlegg.
	<i>Plan 1810 Omregulering på Templarheimen</i>	Legge til rette for et svømme- og badeanlegg på Templarheimen	-Situasjon på Templarheimen ble uendret  -Et mindre plug-in idrettsanlegganlegg med basseng  -Et større plug-in idrettsanlegg med basseng	TK	
<b>2014</b>	Kommunedelplan for Idrett og friluftsliv 2014-2017	Hvor og hva skal kommune satse de neste fire årene	Delmål:  -Et sentralanlegg for svømming og idrett.  -Anlegg for sambruksløsninger	TK	Kommunestyret vedtok kommunedelplan. Gir uttrykk for at svømmeanlegget skal være en del av plug-in modellen.
<b>2015</b>	Tromsøbadet Investeringsbeslutning		-Oppgradere eksisterende svømmeanlegg og utvide med et 25 meters basseng.  -Bygge Tromsøbadet	TK	Kommunestyret vedtar å gå for å etablere Tromsøbadet
<b>2016</b>	Omreguleringsplan på Templarheimen	Hvordan etablere Tromsøbadet på Templarheimen		TK	Kommunestyret
	Igangsetting av Tromsøbadet				

### 5.3.2 Rasjonelle modellen

Sentralt i den rasjonelle beslutningsmodellen er det at beslutningstageren er målbevisst og vet akkurat hva han ønsker seg, og velger derfor den billigste og beste måten å oppnå målet på (Enderud, 2016). Beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet har i sin helhet ikke basert seg ut ifra den rasjonelle beslutningsmodellen. Likevel er det elementer av den Rasjonelle modellen i prosessen.

Problemet som ble definert i begynnelsen, var at det var behov for å se på bassengstrukturen i Tromsø kommune. Det var på den tiden et klart og definert mål, som kommunen og de andre aktørene som var involvert var klar over. Rapporten, *“Svømme og badeanlegg i Tromsø”*, som kommunen utarbeidet i 2006, bare preg av en rasjonell måte å komme fram til ulike løsningsalternativer på. Det var gjort en grundig utredning som tok hensyn til brukergrupper og deres behov. I følge Enderud skal beslutningstageren ha informasjon om alle alternativer og deres konsekvenser, og sammenheng mellom alternativer og mål. Mange av informantene peker også på at det er denne rapporten som lå til grunn for vurdering av andre alternativer. Rapporten valgte å holde fokuset på problemet som skulle løses, og hadde derfor ikke tatt hensyn til lokasjon. Flere av løsningene som er utarbeidet i ulike rapporter av idretten bærer isolert sett preg av den rasjonelle modellen, da de er satt til å løse problemet med idrettens behov. Det blir flere ganger i løpet av prosessen med etableringen av Tromsøbadet henvist til om det var kommunes oppgave å løse problemet med bassengstrukturen. Tromsø kommune blir derfor hovedaktør i prosessen. I følge den rasjonelle modellen vet beslutningstageren hva de vil ha, og innehar den kunnskap og makten som trengs for å nå målet (Cohen, March, & Olsen, 1976). Da Tromsø kommune ønsket å gå for etablering av Tromsøbadet, brukte de sin makt for å oppnå målet. Det er uvisst om kommunen ville foreslått en igangsetting av et anlegg av denne størrelsen der reguleringsplan ikke var utferdiget, dersom de selv ikke var byggherre. De viktigste beslutningene blir bestandig løftet opp til kommunestyret som tar den endelige beslutningen. Informanten 1 fra administrasjon mente at siden saken kom opp i kommunestyret to ganger med ulike kommestyrer, så var saksbehandlingen tilfredsstillende.

### 5.3.3 Politiske forhandlingsmodellen

Sentralt i politikk forhandlingsmodellen er at beslutningsprosessen består av deltagere som har noenlunde formulerte mål. Der målene og interessene til deltagere skaper grunnlaget for forhandlinger (Enderud, 2016). Beslutningsprosessen til etableringen av Tromsøbadet preges tidvis av den politiske forhandlingsmodellen.

Problemet som dukker opp med behovet for en ny bassengstruktur, legger føringer for flere interessekonflikter. I starten diskuterte man om bassengstrukturen burde være sentralisert eller desentralisert. I begynnelsen bærer prosessen preg av om interessen til skolene eller idretten skal prioriteres. Løsningen blir å gå for idrettens ønske, og det vedtas å etablere et 50 meters basseng. Enderud sier at målene som defineres i løpet av prosessen er delvis de samme, og ikke fullstendig motstridene. Idretten sitt mål var hele vegen å samlokalisere idretten. Løsningen idretten jobbet fram var plug-in modellen som kunne etableres på Templarheimen. Målet til kommune ble etter hvert å etablere et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. En typisk situasjon i den politiske forhandlingsmodellen er når noen deltakere kommer bedre ut av prosessen og beslutningen som blir tatt enn andre men der ingen av alternativene vil tilfredsstille alle (Olsen J. O., 1976) I kommunedelplan for 2014-2017 står det at det skal satses på anlegg som et svømme- og badeanlegg på Templarheimen, og en Turnhall og klatrehall på Templarheimen. I samme plan står det som delmål at det skal bygges en idrettspark på Templarheimen. Dette kan tyde på et kompromiss mellom idretten og kommune, som kan forklares av både målkompromissmodellen, og middelmålkompromissmodellen. Deltakerne har, sett gjennom den politiske forhandlingsmodellen, i all hovedsak vært Idrettsbyen Tromsø og kommunen. Høyre er også å anse som en interessegruppe som fronter sin sak om å få etablert et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Siden Høyre vinner valget, i 2011, kan man, forklart av den politiske forhandlingsmodellen, anta at de som interessegruppe fikk større ressurser og makt til å drive fram prosjektet. J.P. Olsen mener at ingen enkeltdeltagere klarer å få gjennom en beslutning alene (Olsen J. O., 1976). Det var derfor viktig for Høyre å få resten av kommunen med på prosjektet. Kommunen var selv klar over at de ikke klarte å ivareta svømmeundervisningen slik at Høyres oppgave derfor ble å overbevise kommunen om at Tromsøbadet var det beste alternativet for å løse denne utfordringen. Siden byrådsmodellen baseres på *flertallsvalg* fikk Høyre mer makt til å styre prosjektet slik som de ønsket, uten

innblanding fra opposisjon og mindre administrative innsigelser. Høyre som interessegruppe førte derfor prosjektet i den retningen de selv ønsket og hadde frontet i valgkampen 2011. Dette bekreftes av informant 2 fra byrådet som sa at byrådet baren hadde en fireårsperiode å få etablert Tromsøbadet, som hadde vært et valgkamplofte. Andre store beslutninger som kommunen må ta stilling til, som for eksempel planleggingen av E8 Ramfjorden i Tromsø, er en prosess som har pågått hovedsakelig mellom to alternativer i godt over ti år. Sammenlignet med prosessen rundt Tromsøbadet, kan denne saken vise konsekvensene ved at kommunen ikke klarer å lande og gjennomføre en endelig beslutning. Likevel kan man si at denne saken har blitt tilstrekkelig utredet, der begge alternativene med har blitt grundig gjennomgått. Tromsøbadet derimot, hadde ingen andre alternativer. Dette ble bekreftet av flertallet av informantene.

### **5.3.4 Garbage can-modellen**

Sentralt i Garbage can - modellen, er at det ikke bestandig like lett å se hva utfallet kan komme til å bli. Dette vil være avhengig av hvordan de fire strømmene av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter er regulert og satt sammen (Enderud, 2016). Beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet bærer flere preg av Garbage can-modellen.

Tidlig i prosessen, i 2006, utarbeidet kommune en grundig rapport om hvordan bassengstrukturen i Tromsø skulle være. Denne rapporten ga et inntrykk av en rasjonell utredning, med ulike løsningsalternativer. Flertallet stilte seg bak forslag B, om bydelsbassenger, men Rådmannen valgte å gå for ett sentralt anlegg. Ved å ta denne avgjørelsen valgte Rådmannen en løsning som førte prosjektet i en ny retning. Mellom 2008 og 2010 var Arthur Buchardt en sentral aktør. Han ble en deltidsdeltaker i prosessen der han presenterte en løsning som virket attraktiv. Løsningen Buchardt presenterte svarte ikke på en av problemstillingene som kommunen opprinnelig hadde, nemlig hvordan de kunne løse problemet med å ivareta skolesvømmingen. Før Templarheimen ble presentert som en mulig lokasjon, var det flere andre tomter som ble diskutert, blant annet i Tromsdalen. Kommune satt av en helt tomt til anlegget på Tromsdalsfyllingen. Mellom 2008 og 2011 kan det virke som at hele prosjektet ikke hadde en klar målformulering, og at ingen av aktørene tok ansvar for å løse

bassengsituasjonen. Det var flere prosesser som skjedde parallelt, og det er vanskelig å si hvor samkjørt prosessene var. Det er først når Høyre fronter et badeanlegg på Templarheimen i valgkampen 2011 at hovedkursen for prosjektet defineres. March, Cohen og Olsen sier at vi kan se for oss ulike poser med søppel som blir tatt med av en søppelbil, som sammen danner Garbage can-modellen. Da vil modellen utformes tilfeldig ettersom hvilken pose med søppel søppelbilen plukker opp der og da (Cohen, March, & Olsen, 1976). De ulike søppelposene kan representere ulike ting, for eksempel en bestemt type deltagere, eller et bestemt løsningsalternativ. I dette tilfellet plukket Garbage can-modellen opp en viktig deltager for prosessen; Høyre. Hvis Høyre ikke hadde blitt aktivisert på akkurat dette tidspunktet, er det ikke sikkert at utfallet hadde blitt å etablere Tromsøbadet på Templarheimen. Dette bekreftes av Sahlin- Andersson som skriver at ifølge hennes studie var det flere prosjekter som ikke hadde blitt realisert, hadde det ikke vært for at problemet og løsningen hadde kommet på akkurat det tidspunktet (Sahlin-Andersson, 1996, s. 124).

De ulike løsningene som ble presentert i løpet av prosessen handlet i første omgang om bydelsbassenger versus ett sentralanlegg. Debatten om lokalisering var der helt fra starten av, og det var mange ulike områder og tomter som ble vurdert. Sahlin- Andersson skriver at det alltid vil finnes problemer i organisasjoner, men det er først når en mulig løsning kan kobles til problemet at et prosjekt oppstår (Sahlin-Andersson, 1996, s. 122). Da Høyre presenterte prosjektet med et svømme- og badeanlegg på Templarheimen, var dette et resultat av en flightløsning forklart av garbage can-modellen. Et *badeland* på Templarheimen, som lokalavisene omtalte det som, virket som et langt mer attraktivt løsningsforslag enn å restaurere de eksisterende bassengene. Fra før av var det tenkt at det skulle etableres en idrettspark på Templarheimen. Kommune, med Høyre i spissen, trakk fram mye av det arbeidet Idrettsbyen hadde gjort, og mente at svømme- og badeanlegget ville inngå i deres planer om å samlokalisere idretten. Aktørene som driver prosjektet vil prøve å begrense konkurrerende alternativer, ved å få deres hovedidé til å fange andres interesse (Sahlin-Andersson, 1996). Prosjektet til Idrettsbyen Tromsø forandret seg fra å være plug- in idrettsanlegg til å være et frittstående svømme- og badeanlegg. Likevel har idretten fått en turnhall og klatrehall på Templarheimen. Skistadion er under bygging, og det jobbes for å finne en løsning på Tromsøhallen, som en idrettshall.



I arbeidet med områdereguleringen på Templarheimen kan vi se at prosjektet forandret form. Fra å være et plug-in idrettsanlegg, blir Tromsøbadet et frittstående selvstendig bygg. Prosessen med områdereguleringen av Templarheimen viser at det var usikkert hva som skulle etableres på dette området, og prosessen ble dratt i flere retninger. Det kan sett i lys av garbage can-modellen være vanskelig å forutse hvilken veg strømmene kommer til å ta, og derfor vanskelig å si hva utfallet blir (Egeberg, 1990). Om strømmene hadde vært strengt regulert, ville ikke kommunen ha foreslått å igangsette byggingen av Tromsøbadet før omreguleringsplan var utarbeidet. Det kan stilles spørsmål om forandringene i områdereguleringen var en følge av de politiske vedtakene, eller en måte å legitimere de politiske beslutningene som ble tatt.

## 6 Konklusjon

I dette kapitlet vil jeg svare på min problemstilling, analysert gjennom mitt teoretiske rammeverk. Jeg vil si noe ord om prosessen innfridde mine forventninger til funn, og hvorvidt valg av styresett kan ha hatt påvirkning på beslutningsprosessen. Problemstillingen i oppgaven min var:

*“Hvordan forløp beslutningsprosessen, og hva kan forklare utfallet med å bygge Tromsøbadet”*

På den ene side har prosessen med etableringen av Tromsøbadet vært en lang prosess som startet allerede i 2004, mens på den andre siden har det vært en relativt kort beslutningsprosess etter at kommunen i 2011 ønsket å etablere et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Siden den rasjonelle modellen ansees å være et ideal, vil det være vanskelig å oppnå en komplett rasjonell beslutningsprosess. Likevel er det ønskelig at det var flere elementer fra den rasjonelle modellen i beslutningsprosessen bak etableringen av Tromsøbadet. Det ble for eksempel ikke utredet for andre alternativer, ifølge informantene. Ideen om et sentralanlegg kan spores tilbake til et kommunestyrevedtak besluttet i 2007. Problemene og løsningene forandret seg underveis i prosessen. Sett i lys av garbage can-modellen, er det tydelig at ideen om et større idrettsanlegg endres til et prosjekt som omhandler et svømme- og badeanlegg. Politikerne valgte å legge utredningene og konsekvensanalysene som ble utført for et plug-in idrettsanlegg på Templarheimen, til grunn for utredninger og konsekvensanalyser for Tromsøbadet.

Beslutningsprosessen bak etableringen av Tromsøbadet kan forklares med at Høyre fronter og fører prosjektet fram, sett i lys av den politiske forhandlingsmodellen og garbage can-modellen. Uten Høyre og deres drivkraft, i kombinasjon med byrådsmodellen, hadde mest sannsynlig ikke Tromsøbadet blitt etablert på Templarheimen. Det kan stilles spørsmål ved om et slikt svømme- og badeanlegg ville blitt etablert i det hele tatt på så kort tid, og i tillegg kan det stilles spørsmål ved om anlegget hadde blitt plassert på nettopp Templarheimen. For at kommunen skal vise handlingskraft i enkelte situasjoner, kreves det kanskje elementer av garbage can-modellen, der noen aktører kommer inn og driver prosjektet effektivt fram. På den ene siden vil byrådsmodellen derfor være den mest effektive styringsmodellen. Fordelen med

byrådsmodellen var at politikerne fikk et større eierskap til sakene sine. På den andre siden er det ønskelig at det ligger mer faglige vurderinger og anbefalinger bak sakene politikerne skal fronte, sett i lys av den rasjonelle modellen. Formannskapsmodellen har et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon, noe som ville vært en fordel i etableringen av Tromsøbadet.

Det kan virke som at politikerne hadde hastverk med å få igangsatt etableringen av Tromsøbadet når omreguleringsprosessen ble igangsatt, siden prosjektet forandret form i arbeidet med omreguleringsplan. Å ta forhastete beslutninger kan få konsekvenser, og kan bidra til å forklare de økonomiske overskridelsene prosjektet har fått. Hastverk kan også forklare hvorfor kommunen gikk bort fra plug-in modellen, og heller valgte å utføre Tromsøbadet som et soloprojekt. Formannskapsmodellen preges av mer byråkrati enn byrådsmodellen. For at det offentlige skal ta en beslutning tettest mulig opp mot en rasjonell prosess, er kanskje dette byråkratiet nødvendig. I dialog med KomRev Nord uttalte de 10 mai 2019 at de ikke ville vurdere de politiske valgene og prioriteringene som ble gjort i deres revisjon av beslutningsprosessen i etableringen av Tromsøbadet.

Det er tydelig at byrådsmodellen hadde vært en mer hensiktsmessig kommunal styreform dersom prosessene var mer transparente. At noen møter ble valgt å holdes lukket, kan ha virket ødeleggende for helhetsinntrykket av styringsmodellen. Jeg stiller likevel spørsmål om det er en svakhet, sett i lys av den rasjonelle beslutningsmodellen, at administrasjon og fagfolk ikke fikk en større plass i byrådsmodellen. Dette kunne gitt en bedre blanding av den rasjonelle, den politiske forhandlingsmodellen og garbage can-modellen.

## **6.1 Videre forskning**

Det er mye man kan forske videre på når det gjelder etableringen av Tromsøbadet. Denne oppgaven har ikke tatt for seg hva som skjedde etter vedtaket om omreguleringsplan ble godkjent 15 juni 2016. Mange vil mene at de økonomiske konsekvensene vi kjenner til i dag, kan spores tilbake til hva som skjedde etter igangsettingen av prosjektet, og ikke i initiativ-, kartleggings- og vedtaksfasen. Det ville også vært interessant, sett i lys av kommunal

planlegging, å forske videre på hvordan hele området på Templarheimen ble utredet, med hensyn til de store endringene i dette området som utbyggingen av idrettsanleggene her har medført.

## 7 Referanser

- 70° arkitektur as, Idrettsbyen Tromsø. (2011). *Idrettsbyen Tromsø (Barents arena) Plug-in Templarheimen*.
- Brunsson, K., & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Cappelen Damm Akademisk .
- Buck, M., Saxi, H., & Willumsen, T. (2015). *Tromsøparlamentarismen. En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommunestyre*. Universitetet i Tromsø , Universitetet i Tromsø og Universitetet i Nordland. UIT Norges arktiske universitet.
- Christensen mfl, T. (2010). *Forvaltning og politikk* (Vol. 3). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, P. J. (1976). 2. People , problems, solutions and the ambiguity of relevance. I J. D. March, & J. P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (1990). *Stat og organisasjoner. Fletallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Enderud, H. (2016). *Beslutninger i organisasjoner,- i adferdsteoretisk perspektiv*. Fremad.
- Fimreite, A., & Grindheim, J. (2010). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Foss Hansen, H. (2016). Beslutningsteori. kap, 12. I C. Howard Grøn, A. Berg-Sørensen, & H. Foss Hansen, *Organiseringen af den offentlige sektor*. Hans Reitzels Forlag.
- Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2008). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Idrettsbyen Tromsø 2010. (2010). *Konseptutvikling/forstudie*. Idrettsbyen Tromsø 2010.
- Itromsø. (2008, 10 15). *www.itromso.no*. Hentet 04 08, 2019 fra *www.itromso.no*:  
<https://www.itromso.no/nyheter/article188983.ece>
- Itromsø. (2009, 10 19). *ww.itromso.no*. Hentet 04 08, 2019 fra *www.itromso.no*:  
<https://www.itromso.no/nyheter/article302029.ece>
- Itromsø. (2010, 02 09). *www. itromso.no*. Hentet 04 17, 2019 fra *www.itromso.no*:  
<https://www.itromso.no/nyheter/article332971.ece>

- Itromsø. (2010, 02 09). *www.itromso.no*. Hentet 04 17, 2019 fra *www.itromso.no*:  
<https://www.itromso.no/nyheter/article333077.ece>
- Itromsø. (2011, 08 19). Her vil Høyre ha svømmehall. *ITromsø*, ss. 4-5.
- Itromsø. (2016, 02 22). *www.itromso.no*. Hentet 05 15, 2019 fra *www.itromso.no*:  
<https://www.itromso.no/nyheter/2016/02/22/Kritisk-til-sen-saksbehandling-12191479.ece>
- Itromsø. (2016, 02 23). *www.itromso.no*. Hentet 05 15, 2019 fra *www.itromso.no*:  
<https://www.itromso.no/nyheter/2016/02/23/H%C3%B8yre-avviser-%C3%A5-flytte-badeland-til-sentrum-12193210.ece>
- Itromsø. (2019, 05 20). Svømmeundervisningen flytter inn i Tromsøbadet til høsten: Vil koste seks millioner kroner i året. *Itromsø*, s. 3.
- Jacobsen, D. (1997). *Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode* (Vol. 2). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D., & Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlsen, J. (2017, 07 10). Fem grunner til kostnadssprekk. *BI Business review*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, 01 01). *www.lovdata.no*. Hentet fra Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven):  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>
- Kommunal. og moderniseringsdepartementet. (2009, 04 27). *www.regjeringen.no*. Hentet 05 15, 2019 fra *www.regjeringen.no*:  
[https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovko mmentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-2-omraderegulering/id556814/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovko mmentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-2-omraderegulering/id556814/)
- Kommunestyret. (2009, 03 25). Møteprotokoll.

- Nordlys. (2004, 10 21). *www.nordlys.no*. Hentet 04 19, 2019 fra *www.nordlys.no*:  
<https://www.nordlys.no/nyheter/narmere-badeland-i-tromso/s/1-79-1297531>
- Nordlys. (2004, 12 09). *www.nordlys.no*. Hentet 04 19, 2019 fra *www.nordlys.no*:  
<https://www.nordlys.no/nyheter/sier-ja-til-badeland/s/1-79-1367378>
- Nordlys. (2011, 08 19). Vil ha basseng til 350 mill. . *Nordlys*, ss. 22-23.
- Nordlys. (2015, 06 25). *www.nordlys.no*. Hentet 05 15, 2019 fra *www.nordlys.no*:  
<https://www.nordlys.no/valg2015/tromso/badeland/full-strid-om-badeland-hvis-ap-trekker-seg-ma-vi-begynne-pa-nytt/s/5-34-190038?access=granted>
- Nordlys. (2016, 02 21). *www.nordlys.no*. Hentet 05 08, 2019 fra *www.nordlys.no*:  
<https://www.nordlys.no/tromsobadet/badeland/tromso-kommune/kommunetopper-med-sjokkmelding-det-nye-badelandet-i-tromso-er-planlagt-pa-feil-sted/s/5-34-372745?access=granted>
- Nordlys. (2016, 02 22). *www.nordlys.no*. Hentet 05 19, 2019 fra *www.nordlys.no*:  
<https://www.nordlys.no/tromso/sport/badeland/badeland-saken-full-uenighet-blant-kommunens-egne-toppsjefer/s/5-34-372934?access=granted>
- Nordlys. (2018, 06 19). Vil til bunns i badeland-skandalen. *Nordlys*, s. 4.
- Olsen, J. (1976). Choice in an organized Anarchy. I J. March, & J. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations* (ss. 82-139). Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. O. (1976). 6.Choice in an organized anarchy. I J. G. March, & J. P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations* (ss. 82-139). Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkter på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetesforlaget.
- Plan og bygningsloven §12-1 , §12-1.
- Rambøll. (2011). *Forstudie Templarheimen idrettspark*. Rambøll.
- Rambøll. (2015). *Planbeskrivelse.Områdereguleringsplan for Templarheimen - Plan 1810*.

- Regjeringen. (2015, 06 30). *Formannskap eller kommuneråd*. Hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/formannskap-eller-kommunerad/id2424163/>
- Ringdal, K. (2014). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). 4. I styrbarhetens utmark. I I. Sahlin , *Prosjektets paradokser* (ss. 118-143). Studentlitteratur.
- Sæterbakk, I. J. (2011). Ekstra Innblikk. nummer 5. *Innblikk*.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (Vol. 4). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tromsø kommune. (2001, 08 27). sakspapirer til kommunestyremøte. *147/14 Evaluering av den parlamentariske styringsmodellen*. Tromsø.
- Tromsø kommune. (2002, 08 27). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *147/14 Evaluering av den parlamentariske styringsmodellen*. Tromsø.
- Tromsø kommune. (2006). *Svømme- og badeanlegg i Tromsø. Alternativer. Revidert 24.11.06*. Tromsø kommune, Eiendom. Tromsø kommune.
- Tromsø kommune. (2007, 01 31). Møteinnkalling til kommunestyremøte. *21/07 Bassengstruktur-Alternativer-svømme- og badeanlegg*. Tromsø.
- Tromsø kommune. (2007, 02 28). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *sak 29/07 Bassengstruktur-Alternativer-svømme-og badeanlegg* . Tromsø.
- Tromsø kommune. (2009, 05 27). sakspapirer til kommunestyremøte. *70/09 Svømme- og badeanlegg-lokalisering*.
- Tromsø kommune. (2010). Kommuneldelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013. *Kommuneldelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013*.
- Tromsø kommune. (2011, 06 15). Møteprotokoll for Kommunestyremøte. *72/11 Parlamentarisme i Tromsø kommune*. Tromsø.



Tromsø kommune. (2011, 10 19). Møteprotokoll for kommunestyret. *134/11 Innføring av parlamentarisk styringsmodell*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2011, 02 23). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *27/11 Storstua for Tromsø-regionen-Flerbruksanlegg i Tromsdalen*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2011, 09 28). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *132/11 Reglementer for en parlamentarisk styringsmodell*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2011, 01 26). Møteprotokollen til Kommunestyremøte. *6/11 Storstua for Tromsø regionen-Flerbruksanlegg i Tromsdalen*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2011, 11 30). Protokoll for kommunestyremøte. *193/11 Årsbudsjett 2012/ Økonomiplan 2012-2015*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2011, 09 28). sakspapirer til kommunestyremøte. *132/11 Reglement for en parlamentarisk styringsmodell*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2011, 01 26). Sakspapirer til Kommunestyremøte. *6/11 Storstua for Tromsø regionen-Flerbruksanlegg i Tromsdalen*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2012, 04 12). Møteprotokoll til byrådet. *128/12 Templarheimen idrettspark og Tromsøhallen*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2012, 10 31). Møteprotokoll til kommunestyre. *179/12 Idrettsbyen Tromsø*.

Tromsø kommune. (2012, 09 27). Sakspapirer til Byrådsmøte. *305/12 Idrettsbyen Tromsø*.

Tromsø kommune. (2012, 04 12). sakspapirer til Byrådsmøte. *128/12 Tempalrheimen idrettspark og Tromsøhallen*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2013, 08 08). Møteprotokoll til Byrådsmøte. *Konseptvalg Folkebad*.

Tromsø kommune. (2013, 09 19). Møteprotokoll til Byrådsmøte. *293/13 Plan 1810- Områderegulering Temparheimen*.

Tromsø kommune. (2013). *Planprogram. Plan -1810- Områderegulering av Templarheimen* .  
Tromsø kommune. Tromsø kommune.

Tromsø kommune. (2013, 08 28). Sakspapirer til kommunestyremøte. *105/13 Konseptvalg Folkebad*.

Tromsø kommune. (2014). *Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017*. Tromsø kommune. Tromsø kommune.

Tromsø kommune. (2014, 03 26). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *27/14 Privat forslag- Avvikling av den parlamentariske styreformen, og sak innspill fra Rolleiv Lind*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2014, 06 14). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *sak 94/14 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2014, 02 10). sakspapirer til kommunestyremøte. *Privat forslag- avvikling av den parlamentraiske styreform*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2015, 26 08). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *131/15 Tromsøbadet-Investeringsbesltning* . Tromsø.

Tromsø kommune. (2015, 10 14). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *165/15 Vedtak om å gjennomføre formannskapsmodellen fra 01.07.2016*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2015, 11 05). Sakspapirer til kommunestyret. *Endring av reglement for byrådet*.

Tromsø kommune. (2015). *Tromsøbadet-Investeringsbeslutning*. Tromsø: Tromsø kommune.

Tromsø kommune. (2015, 10 14). [www.tromso.kommune.no](http://www.tromso.kommune.no). Hentet 05 15, 2019 fra [www.tromso.kommune.no: https://www.tromso.kommune.no/dette-er-det-nye-byraadet.5805269-110070.html](http://www.tromso.kommune.no: https://www.tromso.kommune.no/dette-er-det-nye-byraadet.5805269-110070.html)

Tromsø kommune. (2016, 02 25). Møteprotokoll for Byrådsmøte. *80/16 Plan 1810 Områderegulering Templarheimen, til høring og offentlig ettersyn*. Tromsø.

Tromsø kommune. (2016, 03 30). Møteprotokoll til kommunestyremøte. *63/16 Tromsøbadet-Beslutning Igangsettelse*.

Tromsø kommune. (2016, 06 15). Møteprotokoll til kommunestyret. *120/16 Plan 1810-Omregulering Templarheimen til endelig vedtak*. Tromsø.

- Tromsø kommune. (2016, 02 25). Sakspapirer til Byrådsmøte. *80/16 Plan 1810- Områderegulering Templarheimen til høring og offentlig ettersyn.* Tromsø .
- Tromsø kommune. (2016, 03 30). Sakspapirer til kommunestyremøte. *63/16Tromsøbadet- vedtak for igangsettelse.*
- Tromsø kommune. (2016, 06 16). Sakspapirer til kommunestyret. *120/16 Plan 1810- Omregulering Templarheimen til endelig vedtak.* Tromsø.
- Øglænd Markusen, E. (2013). *Analyserapport Folkebad i Tromsø.* Asplan viak . Asplan Viak.
- Østfoldbadet AS, Drammensbadet KF, Trondheim Pirbad, & Tromsø kommune. (2013). *Markedsmessige og økonomiske vurderinger, Bade- og svømmeanlegg i Tromsø.*

# Vedlegg 1 - Intervjuguiden

Utvalg nummer:

Hva var din rolle i kommunen mellom 2011-2015?

Alternativ:

Kommunestyre	
Byrådet	
Administrasjon	

1. Hva var den utløsende faktoren for diskusjonen rundt etableringen av Tromsøbadet?
2. Husker du første gang dette ble diskutert?
3. Hva var behovet som skulle dekkes første gang prosjektet ble diskutert?
4. Synes du rammene som ble nevnt i første omgang forandret seg underveis?
  - Hvis ja, hvordan og hvorfor?

## Problemer

1. Hvilke problemer var det som utløste ideen med å bygge Tromsøbadet?
2. Hvem var det som belyste disse problemene?
3. Hvordan ble de ulike problemene diskutert opp mot hverandre?  
Eks. sett i sammenheng med hverandre. Svømming, idrett, behov for et folkebad.
4. Hvor stort var problemet med svømmeundervisningen?
  - Var det andre problemer som gjorde at dette ble et tema?
5. Forandret problemene seg underveis i prosessen?

## Løsninger

1. Hvilken løsningsalternativer ble lansert for å forbedre svømmeundervisningen og tilfredsstille kravene til svømmeidretten?
2. Hva var fordelene og ulempene med Tromsøbadet som alternativ?
3. Var fordelene mer attraktive å fronte, enn selve problemet som skulle løses?
4. Var det interessekonflikter mellom de ulike alternativene?
5. Ble alle alternativene vektete og vurdert likt? Eks. Satt ned like mange ressurser til utredning etc?
6. I rapporten *Investeringsgrunnlaget for Tromsøbadet 2015*: Her presenteres to ulike alternativer.
  - o Skal rapporten belyse to ulike alternativer som politikerne etterpå skulle ta stilling til?
  - o Hvem utarbeidet denne rapporten?

## **Deltakere**

1. Hvem var det som deltok i de ulike fasene av prosjektet?
2. Hvordan ble deltagerne valgt ut?
3. Var det deltagere som var stabile over lengre tid? Eller var det flere deltagere som ble skiftete ut etter hvert?
4. Dannet det seg egne grupper for de ulike alternativene? Og var de gruppene stabile gjennom prosessen?
5. Var det mange fra administrasjon/fagfolk som var med i beslutningsprosessen?

## **Beslutningsmuligheter**

1. Hvilke arenaer ble denne prosessen drøftet på?
  - formelle og uformelle arenaer?
2. Ble delbeslutninger tatt på disse arenaen før de kom opp til kommunestyret?
3. Ble beslutninger tatt på Byrådskonferansen/forberedende byråd eller Byrådsmøtene?
4. Byrådskonferansene var lukket i en periode. Kan du fortelle litt om begrunnelsen for at de var lukket den aktuelle tidsperioden?
5. Ble alle beslutninger tatt i henhold til reguleringsplan etc?
6. Hva er fordelene og ulempene med Byrådsmodellen og Formannskapsmodellen når det kommer til å ta slike beslutninger som denne?
  - Er det noe jeg ikke har spurt om som du mener jeg burde spurt om?
  - Er det andre forhold du mener kan belyse og forklare hvordan denne beslutningsprosessen foregikk?