

Tromsø kommune

Ekstern kvalitetssikring (KSI) av KVU Kvaløya bo- og velferdssenter

oslo**economics**

ba bygganalyse

SWECO 

INBY



Tittel: Ekstern kvalitetssikring (KS1) av KVV Kvaløya bo- og velferdssenter
Utarbeidet av: Oslo Economics, Sweco Norge, Byggsanalyse, IN'BY og Jostein
Rønsen Arkitekter
Oppdragsgiver: Tromsø kommune

Publisert: April 2025
Rapportnummer: 2025-34

Kontaktperson: Rolf Sverre Asp / Managing partner
E-post: rsa@osloeconomics.no
Tel: +47 996 28 812

Foto/illustrasjon forside: Oslo Economics

Innhold

Superside	4
Sammendrag	5
1. Innledning	10
1.1 Om konseptvalgutredningen (KVU)	10
1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen	11
2. Problem og behov	12
2.1 Problembeskrivelse i KVU	12
2.2 Behovsanalysen i KVU	12
2.3 Vår vurdering av problembeskrivelse og behovsanalyse	13
2.4 Oppsummering	18
3. Strategiske mål	20
3.1 Strategiske mål i KVU-en	20
3.2 Vår vurdering av strategiske mål	21
4. Krav (rammebetingelser)	22
4.1 Rammebetingelser som er lagt til grunn i KVU-en	22
4.2 Vår vurdering av rammebetingelser for konseptvalg	23
5. Mulighetsstudien	25
5.1 KVU-ens mulighetsstudie	25
5.2 Vår vurdering av mulighetsstudien	28
5.3 Grovsiling i KS1 basert på nye etablerte rammebetingelser og mål	29
6. Alternativanalysen	31
6.1 Alternativanalysen i KVU	31
6.2 Vår vurdering av KVU-ens alternativanalyse	37
7. Vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader	40
7.1 Basiskostnader investeringskostnader	40
7.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen	42
7.3 Sammenligning av resultater med KVU	43
7.4 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse	43
8. Vår samfunnsøkonomiske analyse	45
8.1 Identifiserte berørte parter og virkninger	45
8.2 Vurdering av prissatte virkninger. Tall i millioner 2024-kroner.	49
8.3 Vurdering av ikke-prissatte virkninger	50
8.4 Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet	56
8.5 Finansiering	57
9. Føringer for forprosjektfasen	60
9.1 Føringer for forprosjektfasen i KVU	60
9.2 Våre anbefalinger for neste fase	60
10. Referanser	61

Superside

Generelle opplysninger		
KVU	Norconsult Norge AS	Dato: 2025-01-31
Kvalitetssikringen	Oslo Economics, Sweco Norge, Bygganalyse, IN'BY, Jostein Rønsen Arkitekter	Dato: 2025-04-10
Prosjektinformasjon	Oppdragsgiver: Tromsø kommune Prosjekttype: KSI	
Basis for analysen	Prosjektfase: Konseptfase	Prisnivå (måned og år):
Tema/Sak		
Problem som skal løses	KVU: 1. Kommunale helse- og omsorgslokaler på Kvaløysletta tilfredsstiller ikke dagens krav til utforming av helsetjenester og arbeidsplasser 2. Tromsø kommunes innretning av helse- og omsorgstilbudet til eldre er ikke bærekraftig	Merknad KSI: Vi vurderer begge observerte problemer som reelle.
Behovsanalyse:	KVU: 1. Behov for å fremskaffe lokaler som bidrar til å dekke kommunens behov for HDO-plasser samt tilfredsstiller krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser. 2. Behov for å legge til rette for samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunens helse- og omsorgstjenester, frivilligheten og lokalsamfunnet.	Merknad KSI: Vi vurderer det prosjektutløsende behovet som reelt.
Samfunns mål:	KVU: Investeringen skal styrke ønsket samfunnsutvikling i tråd med kommunens mål for bærekraft (definert i KPS overordna mål): Investeringen skal være tilpasningsdyktig og attraktivt, dimensjonert og utformet for fremtidens brukere og tjenesteprofil samt styrke Kvaløya som lokalsamfunn	Merknad KSI: Ingen merknad.
Effektmål:	KVU: A. Investeringen skal bidra til å dekke framtidig behov for heldøgns plasser B. Investeringen tilrettelegger for en god, effektiv og stabil tjeneste C. Investeringen bidrar til en møteplass for lokalsamfunnet (som styrker sosial bærekraft: forebygging og drift av tjenesten) D. Bygget er hjemlig, trygt og trivelig for beboere, brukerne og ansatte E. Investeringen gir en arealeffektiv og fleksibel bygning F. Investeringen har høye ambisjoner for miljøstandard og utforming	Merknad KSI: Ingen merknad.
Konseptvalg		
	KVU	KSI
	Anbefalt konsept: 3D: Nybygg, BOV med barnehage på tomt B	Anbefalt konsept: 3D: Nybygg, BOV med barnehage på tomt B

Sammendrag

Vi støtter anbefalingen i KVVU om å gå videre med konsept 3D, som er å bygge nytt bo- og velferdssenter med barnehage på tomt B, ved sjøen sør for Kvaløysletta sentrum. Dersom tomt B ikke kan benyttes, anbefaler vi det samme konseptet på tomt C, noen hundre meter lenger øst. Dette til forskjell fra KVVU-en, som da anbefaler dagens tomt A.

Vi tilrår en kostnadsramme (P85) på 2 337 mill. kroner og en styringsramme (P50) på 2 033 mill. kroner for prosjektet, som er litt høyere enn i KVVU. Nettokostnaden for kommunen etter tilskudd fra Husbanken og momskompensasjon vil være 1 142 mill. kroner, dersom styringsrammen holder.

Vår samfunnsøkonomiske analyse viser at konsept 3D i størst grad bidrar til stedsutvikling på Kvaløysletta, til å rekruttere og beholde ansatte og frivillige, kvalitet i tjenestetilbudet, trivsel, og nyttevirksomheter av å samle tjenester. Kostnadsforskjellene mellom konseptene er relativt små, og selv om konsept 3D på tomt B har større miljøkostnader og ulemper i anleggsperioden enn enkelte av de andre konseptene, kommer likevel dette konseptet best ut i vår analyse.

Vårt oppdrag

I tråd med investeringsreglementet i Tromsø kommune og Finansdepartementets veiledere for styring av store prosjekter, har vi gjennomført ekstern kvalitetssikring (KSI) av konseptvalgutredningen (KVVU) for nytt Kvaløya bo- og velferdssenter.

Vi har gjennomført en faglig og uavhengig kontroll av KVVU-en. Vi har kontrollert konsistens i og mellom kapitler, og om de analyserte alternativene er relevante og gyldige med tanke på behov, strategi, overordnede krav og utnyttelse av mulighetsrommet.

Vi har gjennomført en egen usikkerhetsanalyse av kostnadene, og en egen samfunnsøkonomisk analyse. Basert på dette gir vi vår anbefaling om rangering av alternativene.

Oppdraget er gjennomført i perioden februar-april 2025.

Problembeskrivelsen

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.¹

Det første observerte problemet som omhandler tilstanden på dagens bygningsmasse, fremstår som reelt. Bygningsmassen er lite egnet for å drifte sykehjemmet effektivt og for å ivareta dagens lovkrav. Dette problemet omhandler både sykehjemsdelen (2. etasje) og tjenestene i 1. etasje av bygget.

Det andre observerte problemet, som er at Tromsø kommunes innretning av helse- og omsorgstilbudet til eldre er ikke bærekraftig, fremstår også som reelt. Dagens sykehjem støtter ikke opp under effektiv drift av heldøgns omsorg, og kapasiteten og effektiviteten i forebyggende og hjemmebaserte tjenester er begrenset i dag på grunn av dagens lokalisering og organisering. På grunn av det økte behovet for helse og omsorgstjenester i alle trinnene i omsorgstjenesten vil disse problemene trolig øke i omfang fremover.

¹ Fra kravene til KVVU i Finansdepartementets rundskriv R-108/23 (Finansdepartementet 2023)

Behovsanalysen

Det er definert to prosjektutløsende behov:

1. Fremskaffe lokaler som bidrar til å dekke kommunens behov for HDO-plasser samt tilfredsstiller krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser.
2. Behov for å legge til rette for samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunens helse- og omsorgstjenester, frivilligheten og lokalsamfunnet.

Det første behovet er reelt og bygger på de observerte problemene som kommunen står ovenfor. Det andre prosjektutløsende behovet i KVV vurderer vi ikke som et prosjektutløsende behov, men som et interessegruppebasert behov.

Videre oppfatter vi at KVV har identifisert de viktigste aktør- og interessentgruppene, og de interessegruppebaserte behovene. I våre samtaler har det ikke kommet opp behov som er i motstrid til de behovene som er illustrert. Vi vurderer derfor at det ikke er sentrale interessegruppebaserte behov som er utelatt.

Vi bemerker at det i KVV legges til grunn at investeringen skal bidra med 160 nye plasser. Dette presiseres i begrunnelsen for det normative behovet «Behov for å dekke Tromsø kommunes behov for HDO-plasser innen demensomsorg i 2030» og etterspørselsbaserte behovet «Behov for flere HDO-plasser innen demensomsorg». Ingen av de foreslåtte programalternativene bidrar i realiteten til 160 nye plasser. Ved nedlegging av dagens Kvaløysletta sykehjem, vil et nytt bo- og velferdssenter med 160 plasser øke kapasiteten i kommunen med 104 plasser i 2030 sammenlignet med dagens antall HDO-plasser.

Videre er det usikkerhet om befolkningsframskrivninger. Uavhengig av hvilket av alternativene for befolkningsframskriving man legger til grunn vil den økte kapasiteten fra nye Kvaløya Bo- og velferdssenter ikke dekke hele det forventede økte behovet for HDO-plasser i kommunen. Gitt tidligere forutsetning om at nytt bo- og velferdssenter vil øke kapasiteten med 104 plasser, vil kommunen måtte fremskaffe mellom 24 og 68 ytterligere HDO-plasser i 2030 for å innfri målsetningen om en dekningsgrad på 22 prosent.

Strategiske mål

Samfunnsmålet om at investeringen skal styrke ønsket samfunnsutvikling i tråd med kommunens mål for bærekraft, beskriver tydelig den utviklingen som Kvaløya BOV skal bygge opp under.

Effektmålene i KVV er prioritert fra A til F. Indikatorene for de ulike effektmålene er konkrete og målbare. Flere av indikatorene gjelder konkret utvikling fra referanseår 2027, til 2035 når sykehjemmet etter målsetningen skal ha vært operativt i fem år.

Resultatmål

Resultatmålene er definert for kvalitet, kostnad og tid i tråd med veileder for statens prosjektmodell. Disse er også prioritert. Enkelte resultatmål kunne med fordel vært enda mer konkretisert slik at de ble mer målbare. Dette gjelder særlig resultatmål for kvalitet, hvor det ikke er oppgitt målbare indikatorer.

Rammebetingelser

Skal-kravet om at investeringen skal dekke 160 nye HDO-plasser, er for strengt etter vårt skjønn, og avgrenser derfor mulighetsrommet i for stor grad. Kravet kan bidra til å forkaste alternativer som kan øke kapasiteten til Tromsø kommune i dag, men som ikke øker kapasiteten med minimum 160 plasser.

Det ville vært fordelaktig om kravet til 160 plasser ikke hadde vært førende tidlig i prosessen, da dette kan ha bidratt til at programalternativer ikke har blitt løftet frem, utover program med nøyaktig 160 plasser. Hvis hovedmålsetningen til kommunen er å dekke behovet for HDO-plasser i 2030 gjennom dette prosjektet, kunne man eksempelvis realisert dette gjennom to separate bygg av 100 HDO-plasser hver, eller at kapasiteten ble økt til omtrent 200 HDO-plasser (gitt antagelsen om behov for 204 HDO-plasser i 2030, inkludert å erstatte dagens plasser ved Kvaløysletta sykehjem).

Vi er også kritiske til skal-kravet om at den aktuelle tomten må være 20 daa + 10 daa. Ingen av tomtene som vurderes i KVV-en har mindre areal enn 30 daa, men det finnes tomtealternativer i Notat 2 til behovsmeldingen som er forkastet på bakgrunn av for lite areal. Vi vurderer likevel at ingen av tomtene som er forkastet i Notat 2 ville vært aktuelle og nådd opp som gode alternativer i en eventuell senere samfunnsøkonomisk analyse.

Skal-kravet om at investeringen må oppfylle nødvendige krav til å få tilskudd fra Husbanken anerkjenner vi som et gyldig skal-krav i KVV, og vi tar dette med som en rammebetingelse i KS1.

I tillegg til rammebetingelsen om å oppfylle nødvendige krav til å få tilskudd fra Husbanken, tar vi inn en ny rammebetingelse som omhandler at investeringen må oppfylle lovgitte krav og reguleringer.

Samtlige bør-krav fra KVV anerkjenner vi som relevante målsetninger. Vi vil ikke benytte bør-kravene i grovsilingen, men tar de i stedet inn i den samfunnsøkonomiske analysen.

Mulighetsstudien

Det er positivt at to nye programkonsepter som ikke er beskrevet i grunnlagsdokumentet er tatt inn i KVV-en, for å vurdere flere alternativ som svarer til de identifiserte problemene og behovene. Vi savner likevel at det i KVV-en ikke redegjøres for hvorfor disse alternativene er tatt inn, utover at dette ble gjort i lys av kommunens økonomiske situasjon.

Det er ikke vurdert hvorvidt man kan leie lokaler for å dekke deler av behovene. Det er lite realistisk å finne leiemuligheter for sykehjem, men det kan finnes muligheter for de andre funksjonene som er tenkt å inngå i bo- og velferdssenteret. Dette inkluderer enkelte av dagens tjenester, som legekontor, helsestasjon og fysioterapeut, men også nye funksjoner som kafe og lokaler for menigheten.

Det er ikke gjort en selvstendig vurdering i KVV av de seks tomtene som er forkastet i notat 2. Det presiseres i KVV at fullt BOV er førende for tomtevalg og dimensjonering. Vi vurderer at enkelte tomtealternativ som er vurdert i notat 2, men forkastet på bakgrunn av areal, kunne vært inkludert i mulighetsstudien når reduserte programalternativ (programalternativ A og B) er inkludert.

Kun to konsepter (i tillegg til referansealternativet O+) videreføres fra grovsilingen i KVV. I anbefaling i KVV anbefales tomt A (med nybygg) foran tomt C, selv om tomt C får høyere score for bør-krav i grovsilingen. KVV-en kunne med fordel inkludert konsepter på tomt A og tomt C i den samfunnsøkonomiske analysen.

Alternativanalysen

Usikkerhetsanalyse

For de tre konseptene som både vurderes i KS1 og KVV, har vi for alle tre konsepter vurdert en høyere usikkerhet. Samtidig er ikke forskjellene mellom vurderingen av usikkerheten i KS1 og KVV svært store. Det forventede tillegget er i KS1, som i KVV høyest for O+ med 20,7 prosent. For konsept 2D og 3D (tomt B) er det forventede tillegget lavere enn for O+, med henholdsvis 16,7 prosent og 16,9 prosent forventet tillegg. Usikkerhetsavsetningen er 16,2 prosent for O+, 15,2 prosent i 2D og 14,8 prosent i 3D.

Vi kommer til en høyere usikkerhet i KS1 på bakgrunn av at flere av usikkerhetsdriverne og estimatusikkerhetene er vurdert som høyreskjeve (større nedside enn oppside for endringer i kostnader). Tabell 0-1 oppsummerer nøkkeltallene fra usikkerhetsanalysen.

Tabell 0-1: Usikkerhetsanalyse KS1 (tall i millioner 2024-korner)

	O+ tomt A	2C tomt A	2D tomt A	Konsept 3B			Konsept 3C			Konsept 3D		
				tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C
Basis	304	1 779	1 903	1 535	1 442	1 423	1 683	1 590	1 571	1 835	1 742	1 723
Forventningsverdi	371	2 092	2 238	1 803	1 696	1 674	1 980	1 872	1 850	2 158	2 050	2 028
P50	367	2 073	2 218	1 789	1 685	1 664	1 964	1 861	1 838	2 141	2 033	2 011
P85	427	2 393	2 557	2 056	1 936	1 907	2 257	2 137	2 109	2 462	2 337	2 317
Standardavvik	51,1	274,7	294,6	234,7	218,9	216,5	254,2	242,1	240,1	278,3	265,2	264,6
Standardavvik (%)	17 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %

Vår samfunnsøkonomiske analyse

Tabell 0-2: Samfunnsøkonomisk analyse KS1

	0	0+	2C	2D	3B			3C			3D		
	Dagens tilbud	Forbedre beboerdel	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, beboedel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase			Nybygg, BOV uten BHG			Nybygg, BOV med BHG		
Tomt	A	A	A	A	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Nåverdi prissatte virkninger (millioner 2024-kroner)	Ikke vurdert	-572	-3 355	-3 582	-2 902	-2 763	-2 737	-3 177	-3 039	-3 008	-3 439	-3 293	-3 265
Stedsutvikling	0	0	++	++	0	++	+	++	++++	+++	++	++++	+++
Rekruttere og beholde	0	+	++	++	+	+	+	++	++	++	++	++	++
Kvalitet i tilbud	0	0	++	+++	++	++	++	+++	+++	+++	++++	++++	++++
Trivsel	0	+	+++	+++	++	++++	++++	++++	+++++	+++++	++++	+++++	+++++
Nytteeffekter som følge av å samle tjenester	0	0	++	+++	0	0	0	++	++	++	+++	+++	+++
Ulemper i anleggsperiode	0	-	--	---	-	++	++	--	+	+	---	0	0
Miljøkostnader	0	0	--	--	-	---	----	--	-----	-----	--	-----	-----
Rangering	13	12	9	7	11	7	10	6	2	4	5	1	3

Rangeringen når prissatte og ikke prissatte virkninger sees sammen er den samme som for ikke-prissatte virkninger. Dette begrunnes med at forskjellen i kostnader mellom alternativene ikke utjevner forskjellene i de ikke prissatte virkningene mellom konseptene. Vi anbefaler derfor konsept 3D på tomt B, etterfulgt av konsept 3C på samme tomt. Hvis det ikke er mulig å benytte tomt B, anbefaler vi konsept 3D på tomt C.

Finansiering

Vi har som en del av kvalitetssikringen også beregnet hvordan prosjektet kan finansieres. Beregningen må sees på som et anslag, og ikke et nøyaktig støttebeløp.

For samtlige konsepter, med unntak av referansealternativet, er omsorgsboliger skilt ut i byggetrinn to av prosjektet. For å illustrere kostnaden som faller på kommunen i første byggetrinn av prosjektet, har vi satt opp mulig finansiering for et prosjekt uten omsorgsboliger. Denne beregningen tar utgangspunkt i kalkylen for konsept 3C på tomt B.

Tabell 0-3 Netto investering for kommunen, med og uten barnehage og omsorgsboliger (tall i millioner 2024-korner)

	3C Nybygg, BOV uten BHG og med omsorgs- boliger	3C* Nybygg, BOV uten BHG og uten omsorgs- boliger	3D Nybygg, BOV med BHG og med omsorgs- boliger	3D Nybygg, BOV med BHG og med omsorgs- boliger
Tomt	B	B	B	C
Investeringskostnad (P50)	-1 861	-1 580	-2 033	-2 011
Tilskudd fra Husbanken (omsorgsbolig)	81	0	81	81
Tilskudd fra Husbanken (institusjonsplass)	395	395	395	395
Tilskudd fra Husbanken (Dagtilbud)	17,7	17,7	17,7	17,7
Mva. kompensasjon	370,6	323,4	398,2	396,3
SUM nettokostnad for kommunen	-997,8	-844,3	-1142,2	-1121,7

*Tilpasning av konsept 3C på tomt B, hvor delprosjektet omsorgsboliger er tatt ut av basiskalkylen. Det er lagt til grunn samme prosentvis usikkerhet som i 3C alternativet for å komme frem til verdien av P50 (Styringsramme).

Føringer for neste fase

Vi støtter de føringene for forprosjektfasen som gis i KVV. I tillegg har vi følgende anbefalinger:

- Vi anbefaler at kommunen jobber systematisk med valg av gjennomføringsmodell.
- Kalkyler og usikkerhetsvurderinger bør brukes aktivt i videre prosjektutvikling, og oppdateres jevnlig.
- Nødvendig areal bør bearbeides videre, ved å tilpasse behovsmelding med hensyn til prosjekt og aktuelle tomter.
- Vi anbefaler at det fastsettes så raskt som mulig om og eventuelt hvilke funksjoner som skal tas ut av programmet, da senere avklaring vil kunne trekke prosjektet ut i tid og påføre ekstra kostnader.

1. Innledning

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av KVV for Kvaløya bo- og velferdssenter, som vi har kvalitetssikret, og hvordan den har blitt kvalitetssikret. Det er Oslo Economics, Bygganalyse, Jostein Rønsen arkitekter, IN'BY og Sweco som har kvalitetssikret KVV-en.

1.1 Om konseptvalgutredningen (KVV)

Kvaløysletta sykehjem huser i dag et sykehjem med 56 virksomme plasser, i tillegg til kommunale tjenester som legekontor, helsestasjon, omsorgstjeneste, hjemmetjeneste og fysio- og ergoterapi. Tidligere arbeid gjennomført av Tromsø kommune viser at dagens bygningsmasse ikke oppfyller dagens krav forankret i arbeidsmiljøloven, arbeidsplassforskriften eller Husbanken. Videre har dagens sykehjem fått pålegg fra miljørettet helsevern, jf. forskrift om miljørettet helsevern og mattilsynet. Pålegg er løpende utbedret.

Dagens sykehjem ble bygget i 1980, med andre krav til dimensjonering og sikkerhet sammenlignet med i dag. I tillegg til at bygningsmassen i seg selv krever utbedringer (TG2 og TG3), er også funksjonaliteten ved sykehjemmet i dag dårlig. Lokalene er dårlig egnet for både tjenesteutøvelse og å bo i for de aktuelle beboerne. Rommene er vesentlig mindre enn dagens minimumskrav på 28 kvm for nye private boenheter i sykehjem. I tillegg til dette er tilhørende baderom små. Det er derfor vanskelig å få på plass hjelpemidler som kan avlaste de ansatte i arbeidet med beboere.

Videre står Tromsø kommune, i likhet med andre kommuner i landet, ovenfor et økende antall eldre. Dette utløser et behov for å vurdere innretning av tjenestene de tilbyr, for å sikre at eldre i kommunen mottar den hjelpen de har behov for.

Tabell 1-1: Hovedaktiviteter, milepæler med dato og møtedeltagere for KS1-oppdraget

Milepæl/Aktivitet	Dato	Møtedeltakere
Oversendelse av komplett KVV med vedlegg.	17.02.2025	
Kontraktsmøte	20.02.2025	Tromsø Kommune, Oslo Economics
Oppstartsmøte	26.02.2025	Tromsø kommune, Jostein Rønsen Arkitekter, IN'BY, Bygganalyse, Sweco og Oslo Economics
Presentasjon av KVV	04.03.2025	Tromsø kommune, Norconsult, Oslo Economics
Befaring og intervjuer med interessenter*	07.03.2025	Tromsø kommune, Oslo Economics Interessenter: Enhetsleder Jadeveien sykehjem, enhetsleder Kvaløysletta sykehjem og hjemmetjeneste, seksjonsleder for sykehjem, seksjonsleder for hjemmetjenester, enhetsleder barnehage, enhetsleder forebyggende helsetjenester, representant for pårørende, Røde kors, Sandnessund menighet, Pensjonistforeningen Kvaløya, Kvaløysletta bydelsråd
Workshop usikkerhetsanalyse	19.03.2025	Tromsø kommune, Norconsult, Bygganalyse og Oslo Economics
Presentasjon av resultater	27.03.2025	Tromsø kommune, Bygganalyse, IN'BY og Oslo Economics
Leveranse KS1	10.04.2024	

*Inkluderer også intervjuer gjennomført digitalt påfølgende uke.

Med bakgrunn i de skisserte utfordringene, har det blitt gjennomført en konseptvalgutredning med formål om å gi Tromsø kommune et beslutningsgrunnlag for videre investeringer på Kvaløysletta bo- og velferdssenter.

1.2 Gjennomføring av kvalitetssikringen

Vi har gjennomført kvalitetssikringen i henhold til Tromsø kommune sitt investeringsreglement og metodikk fra Statens prosjektmodell. I tråd med hensikten til KS1, har vi utarbeidet et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg. Dette innebærer at vi har kontrollert KVV med hensyn på konsistens i og mellom kapitler, og om de angitte alternativene er relevante og gyldige med hensyn til problem, behov, mål, rammebetingelser og utnyttelse av mulighetsrommet. Vi har videre også gjennomført en egen usikkerhetssanalyse og samfunnsøkonomisk analyse. Avslutningsvis gir vi våre tilrådninger for videre beslutninger.

Oppdraget er gjennomført i perioden 17. februar til 10. april. Tabell 1-1 gir en oversikt over den overordnede fremdriften, milepæler og møter i dette KS1-oppdraget. Interessenter som vi har hatt møter med i forbindelse med interessentanalysen er også presentert i Tabell 1-1.

2. Problem og behov

I dette kapitlet vurderer vi problembeskrivelse og behovsanalysen. Vi vurderer om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende, og kontrollerer at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.² Videre vurderer vi om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Vi kontrollerer om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. I tillegg vurderer vi om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.

2.1 Problembeskrivelse i KVV

Tromsø kommune sitt investeringsregelverk presiserer at «Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses». KVV-ens problembeskrivelse innledes med en bred tilnærming til beskrivelsen av dagens situasjon, hvor situasjonen til Kvaløysletta sykehjem med tilhørende funksjoner og barnehagene Kvaløysletta og Slettaelva beskrives overordnet. I dagens situasjon beskrives også kommunens overordnede strategi for helse og omsorg og kommunens heldøgnsomsorg for målgruppen eldre. Videre defineres to observerte problem, som gjennomgås strukturert etter årsak, utvikling over tid og konsekvenser.

Det første observerte problemet, som også omtales som det prosjekttløsende problemet, er at bygningsmassen på Kvaløysletta sykehjem ikke tilfredsstillende dagens eller framtidige krav til utforming av arbeidsplass og institusjonsplasser. Bygningens struktur med lange korridorer og for små beboerrom og bad, er uegnet for - og kan ikke enkelt ombygges til - bognippe-organisering. Bygningens tekniske tilstand bærer preg av å være oppført etter et utdatert regelverk, og hverken bygningsdeler eller tekniske anlegg er betydelig oppgradert eller løftet til dagens standard. Oppsummert er rammene for både å huse beboere med store helseutfordringer, og å utføre helse- og omsorgstjenester, uegnet og utdatert. Dette gir også høyere pleiefaktor. Tilstanden til barnehagene Kvaløysletta og Slettaelva omtales også som dårlig egnet til barnehagedrift gitt dagens tilstand og funksjonalitet.

Det andre observerte problemet er at Tromsø kommunes innretning av helse- og omsorgstilbudet til eldre er ikke bærekraftig. Tromsø kommune har mange sykehjemsplasser og høy dekningsgrad, sammenlignet med andre kommuner. Dette fører til at Tromsø kommune har større kostnader per eldre innbygger sammenlignet med andre kommuner. Antallet eldre vil øke i årene fremover. Gitt en lik andelsmessig forekomst av demens i befolkningen vil antallet nye demenstilfeller doubles fra 989 tilfeller i 2025 til 1916 tilfeller i 2040. Gitt at det er ambisjoner om å redusere dekningsgraden for sykehjemsplasser (hel døgns omsorg, HDO), vil flere demente være hjemmeboende med behov for andre tjenester som dagsenter og hjemmebaserte og forebyggende tjenester. Hvis ikke helsetjenesten legges om vil kostnadene til kommunen øke drastisk i årene som kommer.

2.2 Behovsanalysen i KVV

I KVV-en er det definert to prosjekttløsende behov:

1. *Fremskaffe lokaler som bidrar til å dekke kommunens behov for HDO-plasser samt tilfredsstillende krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser.*
2. *Behov for å legge til rette for samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunens helse- og omsorgstjenester, frivilligheten og lokalsamfunnet.*

² Fra kravene til Leverandør i Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statelige investeringskostnader

De prosjekttuløsende behovene er definert på bakgrunn av identifiserte mulige prosjekttuløsende normative, interessegruppebaserte og etterspørselsbaserte behov som vist i Tabell 2-1.

De prosjekttuløsende behovene er forankret i det at dagens bygningsmasse ikke har nok kapasitet og ikke dekker krav til funksjoner, arealer og utforming, hverken for beboere, brukere eller ansatte. Videre er de prosjekttuløsende behovene forankret i lovverk og politiske målsettinger, som handler om at helse- og omsorgstjenesten i Tromsø kommune må utvikles i en mer bærekraftig retning, der de forebyggende tjenestene/ folkehelseperspektivet styrkes og dekningsgraden reduseres.

Det presiseres at selv om tilstanden ved barnehagene tidligere er problematisert, er ikke behovene for å utbedre disse barnehagene definert som prosjekttuløsende.

2.3 Vår vurdering av problembeskrivelse og behovsanalyse

Identifiserte problemer og prosjekttuløsende behov er på mange måter to sider av samme sak. Mens problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer som man ser på, skal behovsanalysen beskrive aktuelle, konkrete behov i lys av disse problemene. Både problemer og behov skal være reelle, og av behovene skal det særlig gå frem en begrunnelse for hvorfor det er nødvendig å igangsette tiltak i nær fremtid. Vi omtaler derfor problembeskrivelse og behovsanalysen samlet i dette delkapittelet.

2.3.1 Vår vurdering av problembeskrivelse

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.³

Det første observerte problemet som omhandler tilstanden på dagens bygningsmasse fremstår som reelt. Bygningsmassen er lite egnet for å drifte sykehjemmet effektivt og for å ivareta dagens lovkrav. Dette problemet omhandler både sykehjemsdelen (2. etasje) og tjenestene i 1. etasje av bygget.

Det andre observerte problemet, som er knyttet til at Tromsø kommunes innretning av helse- og omsorgstilbudet til eldre er ikke bærekraftig, fremstår også som reelt. Dagens sykehjem støtter ikke opp under effektiv drift av heldøgns omsorg, og kapasiteten og effektiviteten i forebyggende og hjemmebaserte tjenester er begrenset i dag på grunn av dagens lokalisering og organisering. På grunn av det økte behovet for helse og omsorgstjenester i alle trinnene i omsorgstjenesten vil disse problemene trolig øke i omfang fremover.

Tabell 2-1 Mulige prosjekttuløsende behov fra KVV

Normative behov	Interessegruppebaserte behov	Etterspørselsbaserte behov
• Behov for bygningsmessige oppgraderinger for å kunne overholde gjeldende og framtidige krav til helsetjenester og arbeidsplasser. • Behov for en mer bærekraftig innretning av helse- og omsorgstjenesten i Tromsø kommune. • Behov for å samlokalisere kommunale tjenester, frivillighet og skape en møteplass for lokalsamfunnet • Behov for å dekke Tromsø kommunes behov for HDO-plasser innen demensomsorg i 2030	• Behov for bygningsmessige oppgraderinger for å kunne overholde gjeldende og framtidige krav til helsetjenester og arbeidsplasser. • Behov for å skape god samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunes helse- og omsorgstjenester samt frivilligheten	• Behov for flere HDO-plasser innen demensomsorg • Behov for å styrke de forebyggende tjenestene • Behov for å skape god samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunes helse- og omsorgstjenester samt frivilligheten

³ Fra kravene til KVV i Finansdepartementets rundskriv R-108/23 (Finansdepartementet 2023)

2.3.2 Vår vurdering av behovsanalyse

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen skal også inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som legges til grunn for videre utredning.⁴

Prosjektutløsende behov

Det er i KVVU-en beskrevet en stor bredde av aktuelle og konkrete behov. På bakgrunn av de identifiserte problemene og mulige prosjektutløsende normative, interessegruppebaserte og etterspørselsbaserte behov er det formulert og identifisert to prosjektutløsende behov.

Det første behovet er todelt, og handler både om å fremskaffe lokaler som bidrar til å dekke kommunens behov for HDO-plasser og å fremskaffe lokaler som tilfredsstillende krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser.

Behovet for å fremskaffe lokaler som tilfredsstillende krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser, er tett knyttet til problemene som er identifisert. Gitt den dårlige tilstanden på dagens bygningsmasse ved Kvaløysletta sykehjem, vurderes det som at det er et reelt behov for å fremskaffe lokaler som tilfredsstillende dagens krav og det er nødvendig å iverksette tiltak for å møte dette behovet. Behovet er både knyttet til lokalene for beboerne, men også lokaler som huser dagsenter, hjemmetjeneste, helsestasjon, fysioterapi og legesenter.

Å dekke kommunens behov for HDO plasser er knyttet til det økte behovet for heldøgnsomsorgsplasser i kommunen fremover, basert på befolkningsframskrivninger, heller enn kapasiteten ved dagens sykehjem i seg selv. Vi anser også dette behovet som reelt og at tiltak må iverksettes for å møte behovet.

Det andre prosjektutløsende behovet om å legge til rette for samhandling og synergier anser vi som et reelt behov, men at dette behovet ikke er prosjektutløsende. Bakgrunnen for at behovet for samhandling og synergier ikke er prosjektutløsende er basert på at behovet ikke er tidskritisk. Det er samtidig viktig å presisere at samhandling kan være en viktig brikke for å realisere kommunens ambisjoner om en mer bærekraftig inntegning av helse- og omsorgstilbudet, selv om dette behovet ikke er prosjektutløsende.

Behovet for samhandling og synergier burde vært håndtert som et interessegruppebasert behov. Samhandling og synergier er i stor grad en konsekvens av at tjenestene samles, og i den grad behovet for samhandling og synergier kan knyttes til problemene, gjelder dette kapasiteten og effektiviteten i forebyggende og hjemmebaserte tjenester i dag. Vi vil videre i KS1 ikke anse behovet for å legge til rette for samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunens helse- og omsorgstjenester, frivilligheten og lokalsamfunnet som et prosjektutløsende behov.

I behovsanalysen er det i mindre grad gjort rede for det konkrete behovet for de andre funksjonene/tjenestene som er tenkt å inngå i nytt BOV, utover et behov for samhandling og synergier. For barnehagene er det presisert at det utbedring av disse ikke er definert som prosjektutløsende behov, men at barnehage inngår i senere konsepter for å svare til behovet for å legge til rette for samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunens helse- og omsorgstjenester, frivilligheten og lokalsamfunnet. Eventuelle konkrete effekter av å legge til rette for synergier og samhandling for den enkelte funksjon/tjeneste er ikke presisert, hverken med hensyn til areal eller nytteeffekter for brukere.

Interessenter vi har intervjuet i kvalitetssikringsprosessen

Fra tjenestene:

- Enhetsleder Jadeveien sykehjem
- Enhetsleder Kvaløysletta sykehjem og hjemmetjeneste
- Seksjonsleder for sykehjem
- Seksjonsleder for hjemmetjenester
- Enhetsleder barnehage
- Enhetsleder forebyggende helsetjenester

I tillegg fikk også en ytterligere ressurs mulighet til å delta.

Fra frivilligheten:

- Røde kors
- Sandnessund menighet
- Pensjonistforeningen, Kvaløya
- Kvaløysletta bydelsråd

⁴ Fra kravene til KVVU i Finansdepartementets rundskriv R-1088/23 (Finansdepartementet 2023)

Identifiserte interessenter i KS1

I KVVU-en omtales samles aktør- og interessenter i grupperinger med ulike relasjoner til prosjektet. Utreder av KVVU gjør seg noen overordnede betraktninger av behovene og ønskene til de ulike interessentene og aktørene, og belyser mulige interessekonflikter.

I KVVU påpekes det at det kan skape misnøye dersom et konsept med lavere ambisjonsnivå blir anbefalt. Basert på våre samtaler med interessenter, er vi enig i denne konklusjonen selv om enkelte foreslåtte tjenester ved BOV ikke anses som like viktig for alle aktører.

For å illustrere viktigheten av å opprettholde ambisjonsnivået og ikke nedskalere for å redusere de økonomiske kostnadene, peker flere interessenter mot erfaringer fra «*Otium bo- og velferdssenter*». Flere opplevde at dette prosjektet ikke bidro til ønskede mål fordi bygget ble nedskalert grunnet økonomiske hensyn.

Vi oppfatter at KVVU har identifisert de viktigste aktør- og interessentgruppene, og de interessegruppebaserte behovene. I våre samtaler har det ikke kommet opp behov som er i motstrid til de behovene som er illustrert. Vi vurderer derfor at det ikke er sentrale interessegruppebaserte behov som er utelatt.

2.3.3 Utdypende vurdering av framskrivninger av omsorgsbehov

Både i problembeskrivelsen og behovsanalysen legges det stor vekt på det fremtidige behovet for helse og omsorgstjenester i Tromsø kommune. I problembeskrivelsen legges det til grunn framskrivninger av antallet personer over 80 år basert på SSB sitt hovedalternativ og framskrivninger av antall personer med demens og antall nye tilfeller etter modell fra Helsedirektoratet. I behovsanalysen legges det frem flere statistikker om demografisk utvikling med tall fra SSB og prognoser for framskrivning antallet personer av demens fra demenskartet/Nasjonalt senter for aldring og helse. Videre skisseres behovet for heldøgns omsorgsplasser (HDO-plasser) i Tromsø kommune fremover, gitt ulike dekningsgrader, basert på SSBs framskrivninger av antall personer over 80 år. Antallet personer over 80 år med behov for hjemmetjenester gitt ulik dekningsgrad av HDO-plasser er også estimert.

Behovet for HDO-plasser i Tromsø kommune avhenger i stort av to faktorer

- Antallet eldre (definert som personer over 80 år)
- Dekningsgraden for HDO-plasser (andel av personer over 80 år som kan tilbys en plass i heldøgnsomsorg)

Utviklingen i antallet eldre og personer med demens er svært godt belyst i KVVU-en. Det er særlig nyttig at behovet for HDO-plasser er belyst for ulike dekningsgrader, som svarer til ulike scenarioer. For investeringen legges målet for dekningsgraden på 22 prosent i 2030 som er vedtatt av kommunen til grunn. Gitt 22 prosent dekningsgrad angir KVVU-en et behov for 870 HDO-plasser i 2030. I alle scenarioer er SSB sitt hovedalternativ for befolkningsframskrivning (MMMM) lagt til grunn. Usikkerhet rundt hovedalternativet gjennomgås i neste delkapittel.

Tabell 2-2 viser befolkningsframskrivning for personer over 80 år i 2030 og målsetningen Tromsø kommune har for dekningsgrad i 2030. Gitt befolkningsframskrivningen på 3883 personer over 80 år, og en dekningsgrad på 22 %, er det samlede behovet for HDO-plasser i Tromsø kommune 854 i 2030. Avviket fra 870 HDO-plasser i KVVU-en kommer trolig av at SSB sine befolkningsframskrivninger har blitt oppdatert siden estimatet i KVVU ble beregnet. Beregningen i KS1 tar utgangspunkt i framskrivningen til SSB for 2030 som sist ble endret 13.09.2024.

KVVU-en legger til grunn at Tromsø kommune i dag har 707 heldøgnsomsorgsplasser. I arbeidet med KS1 har vi fått oppdaterte tall om kapasiteten, hvor Tromsø kommune opplyser å ha 704 HDO-plasser tilgjengelig⁵. Basert på dagens antall HDO-plasser og beregnet behov for HDO-plasser i 2030, må kommunen fremskaffe 150 nye HDO-plasser. Hvis dagens 56 plasser ved Kvaløysletta sykehjem ikke videreføres, er det et behov for 206 nye plasser i 2030.

I underlagsdokumentet «Framtidsmelding for heldøgnsomsorg for målgruppen eldre med kognitiv svikt, demens og/eller somatikk, Tromsø kommune 2022-2030 og definerte behov og effektmål» legges SSB sin befolkningsframskrivning fra 2022 til grunn. I denne framskrivningen er antallet over 80 år i 2030 beregnet til 3937 personer, altså noe høyere enn befolkningsframskrivningen som ble oppdatert i september 2024 og som KS1 legger til grunn. Dette gir et behov for 866 HDO-plasser i 2030 gitt en dekningsgrad på 22 prosent. Basert på denne framskrivningen og HDO-plasser i kommunen per 2022, angis det et behov for 186 nye HDO-plasser i 2030, fordelt på 69 institusjonsplasser og 117 plasser i omsorgsbolig. Det bemerkes at antallet HDO-plasser i 2022

⁵ Oppgitt av Tromsø kommune 26.03.2025. Bekreftet i møte 02.04.2025.

som framtidsmeldingen legger til grunn er noe lavere sammenlignet med HDO-plasser i 2025. Sammen med at befolkningsframskrivingen til SSB for 2030 fra 2022 er noe høyere enn befolkningsframskrivingen fra 2024, er det beregnede behovet for HDO-plasser i 2030 høyere i framtidsmeldingen enn det som legges til grunn i KS1. Det foreslås videre i framtidsmeldingen at det økte behovet for HDO-plasser (delvis) dekkes gjennom et nytt bo og velferdssenter med nye 160 plasser og annen bolig.⁶ Gitt behovet for 186 nye HDO-plasser som framtidsmeldingen skisserer, vil et nytt bo- og velferdssenter med 160 plasser ikke dekke dette behovet.

Hvis man legger den nyeste befolkningsframskrivingen og dagens HDO-plasser i Tromsø kommune til grunn vil man ved å etablere 160 nye HDO-plasser vil dekke hele kommunens behov for HDO-plasser i 2030. Samtidig er det viktig å presisere at de foreslåtte programmene for nytt bo- og velferdssenter på Kvaløya som er vurdert i dette prosjektet innebærer at dagens plasser ved Kvaløysletta sykehjem legges ned. Et nytt bo- og velferdssenter på Kvaløysletta med 160 plasser vil derfor reelt sett gi 104 nye plasser, da dagens plasser ved Kvaløysletta sykehjem (56 plasser) ikke lenger kan benyttes.⁷ Å bygge ett nytt bo og velferdssenter på Kvaløya vil dermed ikke dekke kommunes behov for HDO-plasser i 2030.

Vi bemerker at det i KVV legges til grunn at investeringen skal bidra med 160 nye plasser. Dette presiseres i begrunnelsen for det normative behovet «Behov for å dekke Tromsø kommunes behov for HDO-plasser innen demensomsorg i 2030» og etterspørselsbaserte behovet «Behov for flere HDO-plasser innen demensomsorg». Videre er «Kapasitet for 160 nye heldøgns plasser i boligdelen i 2030» en indikator under effektmål A. Tydeligst er kravet til nye plasser i skal-kravet S2 for programalternativ om at «Investeringen skal dekke 160 nye HDO-plasser». Ingen av de foreslåtte programalternativene bidrar i realiteten til 160 nye plasser. Ved nedlegging av dagens Kvaløysletta sykehjem, vil et nytt bo- og velferdssenter øke kapasiteten i kommunen med 104 plasser i 2030 sammenlignet med dagens antall HDO-plasser.

Tabell 2-2: Behov for HDO-plasser i 2030

	Antall/Andel
Befolkningsframskriving personer over 80 år, Tromsø kommune 2030*	3 883
Dekningsgrad 2030	22%
Samlet behov for HDO-plasser i 2030 (befolkningsframskriving x dekningsgrad)	854

Tabell 2-3: HDO-plasser i dag

	Antall
HDO-plasser i Tromsø kommune, inkludert Kvaløysletta sykehjem (pr. 26.03.25)	704
Antall plasser ved Kvaløysletta sykehjem (per 2025)	56

* Basert på SSB tabell 14288, hovedalternativ (MMMM)

⁶ Det er ikke presisert hvor mange plasser som skal inngå i disse boligene

⁷ I alle programalternativ ligger det inne 40 omsorgsboliger i byggetrinn 2. Disse vil ikke stå klare i 2030, og derfor ikke bidra til å dekke kommunens behov for HDO-plasser i 2030.

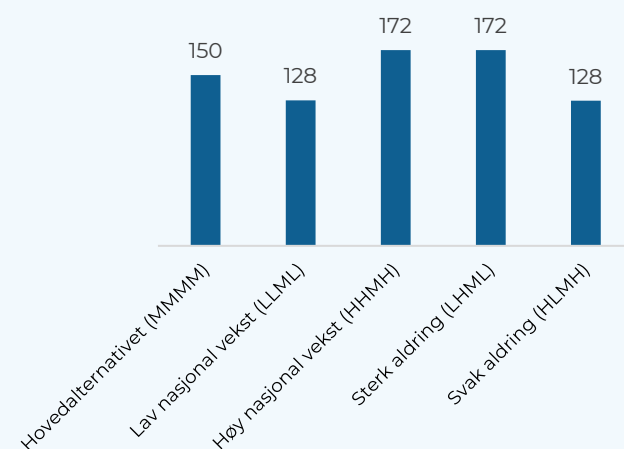
Usikkerhet om befolkningsframskriving

Som fremstillingen i forrige delkapittel viser, kan befolkningsframskrivinger endre seg over tid. Samtidig vil det være slik at jo nærmere man kommer 2030, mindre usikkerhet er knyttet til framskrivingene.

SSB har flere befolkningsframskrivinger i tillegg til sitt hovedalternativ (MMMM). Dette inkluderer alternativer med lavere og høyere nasjonal vekst, og svakere og sterkere aldring enn hovedalternativet. Figur 2-2 viser behovet for nye HDO-plasser i Tromsø kommune i 2030, gitt ulike forutsetninger i befolkningsframskrivingen.

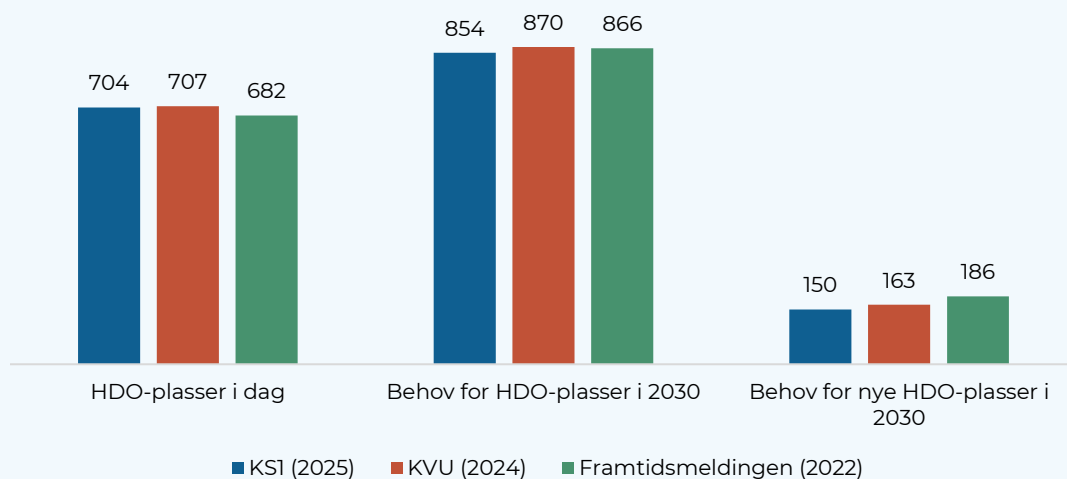
Uavhengig av hvilket av alternativene for befolkningsframskriving man legger til grunn vil den økte kapasiteten fra nye Kvaløya Bo- og velferdssenter ikke dekke hele det økte behovet for HDO-plasser i kommunen. Gitt tidligere forutsetning om at nytt bo- og velferdssenter vil øke kapasiteten med 104 plasser, vil kommunen måtte fremskaffe mellom 24 og 68 ytterligere HDO-plasser i 2030 for å innfri målsetningen om en dekningsgrad på 22 prosent.

Figur 2-2: Behov for nye HDO-plasser gitt ulike forutsetninger i befolkningsframskrivingen



Kilde: SSB tabell 14288

Figur 2-1: Heldøgnsomsorgsplasser i Tromsø kommune



Merknad 1: KVU beregner ikke behov for nye HDO-plasser, men viser til at det er vedtatt at investeringen skal bidra til dekke kommunens behov for HDO-plasser i 2030 med en etablering av 160 plasser. Gitt behovet for 870 plasser i 2030 og 707 HDO plasser i dag, forstår vi det som at behovet for nye HDO-plasser i 2030 ifølge KVU vil være 163 plasser.

Merknad 2: Framtidsmeldingen oppgir at det finnes 682 HDO-plasser Tromsø kommune i 2022. De skisserer også et behov for 866 HDO-plasser i 2030. Trekket de eksisterende plassene fra behovet i 2030 får man et behov for 184 nye plasser. Det oppgis det på s. 25 i framtidsmeldingen at behovet for nye plasser i 2030 (scenariet 1) vil være 186 plasser.

2.3.4 Grensesnitt og avhengigheter

I forbindelse med interessentanalysen og dokumentgjennomgang, har vi bemerket oss andre prosjekter som direkte eller indirekte kan påvirke prosessen med nytt bo og velferdssenter.

Eksempler på dette er Ny broforbindelse til Kvaløya og Nedskalering av fylkesvei til miljøgate. Ny broforbindelse kan påvirke egnetheten til tomt B, men dette er avhenger av hvor broenden kommer inn på land. I dagens reguleringsplan er det lagt inn en båndleggingssone som delvis overlapper med tomt B. Det er svært usikkert når en ny bro vil realiseres. Sett i lys av levetiden til prosjektet som trolig vil være mellom 40 og 60 år, er det likevel sannsynlig at en bro vil realiseres i perioden hvor nytt bo- og velferdssenter er i drift.

Et premiss for å knytte tomtene B og C til bydelssentrumet og for å samle lokalsamfunnet. En forutsetning for å knytte disse tomtene sammen med dagens bysentrum på Kvaløysletta vil være at dagens fylkesvei nedskaleres. I fravær av dette kan det være fare for å ikke åpne samme samling rundt et nytt BOV som programmene legger opp til. En nedskalering av fylkesveien er derfor et viktig element for å hente ut nytteeffekten ved å samle lokalsamfunnet.

2.3.5 Generelt om kvalitetssikringen av grunnlagsdokumenter

Tromsø kommune har gjort et grundig forarbeid før og parallelt med Norconsult sin Konseptvalgutredning. Dette inkluderer behovsmeldingen, med fire tilhørende notater som omhandler strategiske rammer, lokalisering, investeringsalternativer og funksjonsprogram. Videre baserer behovene for dimensjonering seg på «Framtidsmelding for heldøgnsomsorg for målgruppen eldre med kognitiv svikt, demens og/eller somatikk, Tromsø kommune 2022-2030».

Behovsmeldingen legger føringer for hvilke lokaliseringalternativer, investeringsalternativer, og funksjonsprogram og dimensjonering av disse, som KVVU-en tar utgangspunkt i. Innholdet i grunnlagsdokumentene er i liten grad gjengitt i KVVU, og det fremgår ikke av KVVU at det er gjort en kvalitetssikring av disse grunnlagsdokumentene. Siden grunnlagsdokumentene gir tydelige føringer for prosjektet, ville det vært en styrke ved KVVU-en om en vurdering av disse dokumentene, og eventuelle forbedringspunkter for grunnlagsdokumentene gikk frem av KVVU.

2.4 Oppsummering

I KVVU er det skissert to observerte problemer.

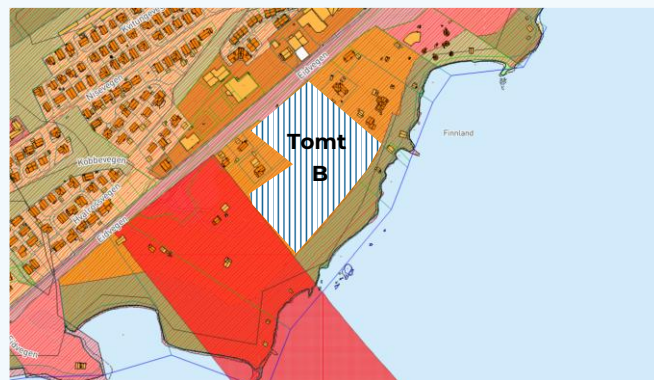
1. Rammene for å huse beboere med store helseutfordringer, og å utføre helse- og omsorgstjenester, er uegnet og utdatert. Tilstanden til barnehagene Kvaløysletta og Slettaelva omtales også som dårlig egnet til barnehagedrift gitt dagens tilstand og funksjonalitet.
2. Tromsø kommunes innretning av helse- og omsorgstilbudet til eldre er ikke bærekraftig. Hvis ikke helsetjenesten legges om vil kostnadene til kommunen øke drastisk i årene som kommer.

Vi vurderer begge de overnevnte problemene som reelle.

I tillegg til observerte problemer, definerer også KVVU to prosjektutløsende behov.

1. Fremskaffe lokaler som bidrar til å dekke kommunens behov for HDO-plasser samt tilfredsstillende krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser.
2. Behov for å legge til rette for samhandling og synergier mellom de ulike delene av kommunens helse- og omsorgstjenester, frivilligheten og lokalsamfunnet.

Figur 2-3: Båndleggingssone (rødt område) for ny broforbindelse mellom Kvaløya og Tromsøya



Kilde: Tromsø kommunes karttjeneste. Skravert område viser plassering av tomt B (OBS: Det skraverte området er ment som en illustrasjon, og er ikke en nøyaktig gjengivelse av tomtegrensene).

Det første behovet er reelt og tett knyttet til de observerte problemene som kommunen står ovenfor. Det andre prosjektutløsende behovet i KVV vurderer vi ikke som et prosjektutløsende behov, men som et interessegruppebasert behov.

KVV-en har identifisert de viktigste aktør- og interessentgruppene, og de interessegruppebaserte behovene. I våre samtaler har det ikke kommet opp behov som er i motstrid til de behovene som er illustrert. Vi vurderer derfor at det ikke er sentrale interessegruppebaserte behov som er utelatt.

I KVV-en legges til grunn at investeringen skal bidra med 160 nye plasser. Dette presiseres i begrunnelsen for det normative behovet «Behov for å dekke Tromsø kommunes behov for HDO-plasser innen demensomsorg i 2030» og etterspørselsbaserte behovet «Behov for flere HDO-plasser innen demensomsorg». Ingen av de foreslåtte programalternativene bidrar i realiteten til 160 nye plasser. Ved nedlegging av dagens Kvaløysletta sykehjem, vil et nytt bo- og velferdssenter med 160 plasser øke kapasiteten i kommunen med 104 plasser i 2030 sammenlignet med dagens antall HDO-plasser.

Videre knyttes det usikkerhet til befolkningsframskrivninger. Uavhengig av hvilket av alternativene for befolkningsframskriving man legger til grunn vil den økte kapasiteten fra nye Kvaløya Bo- og velferdssenter ikke dekke hele det økte behovet for HDO-plasser i kommunen. Gitt tidligere forutsetning om at nytt bo- og velferdssenter vil øke kapasiteten med 104 plasser, vil kommunen måtte fremskaffe mellom 24 og 68 ytterligere HDO-plasser i 2030 for å innfri målsetningen om en dekningsgrad på 22 prosent.

3. Strategiske mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.

- For samfunnet: Samfunnsmål
- For brukerne: Effektmål

I dette kapitlet gir vi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunnsmål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Vi vurderer om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Vi ser også på om målene oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.

Vi vurderer videre om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell, samt kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen. Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket.

3.1 Strategiske mål i KVV-en

3.1.1 Samfunnsmålet

Samfunnsmålet skal gi uttrykk for verdiskaping for samfunnet og samtidig reflektere det behovet som er utløser tiltaket. Samfunnsmål viser til Tromsø kommune sitt perspektiv.

Samfunnsmålet i KVV-en er definert som

«Investeringen skal styrke ønsket samfunnsutvikling i tråd med kommunens mål for bærekraft (definert i KPS overordna mål): Investeringen skal være tilpasningsdyktig og attraktivt, dimensjonert og utformet for fremtidens brukere og tjenesteprofil samt styrke Kvaløya som lokalsamfunn»

3.1.2 Effektmål

Effektmålene skal gi uttrykk for den direkte effekten av tiltaket. Disse skal være i tråd med samfunnsmålene og behov, samtidig som de er realistiske å oppnå innen en gitt tidsperiode. De skal også til en viss grad konkretiseres. Oppnåelse av effektmål skal bidra til oppnåelse av samfunnsmål.

Effektmålene i KVV-en er definert og prioritert som følger:

- A. Investeringen skal bidra til å dekke framtidig behov for heldøgns plasser*
 - B. Investeringen tilrettelegger for en god, effektiv og stabil tjeneste*
 - C. Investeringen bidrar til en møteplass for lokalsamfunnet (som styrker sosial bærekraft: forebygging og drift av tjeneste)*
 - D. Bygget er hjemlig, trygt og trivelig for beboere, brukerne og ansatte.*
 - E. Investeringen gir en arealeffektiv og fleksibel bygning*
 - F. Investeringen har høye ambisjoner for miljøstandard og utforming*
-

Samtlige effektmål har tilhørende indikatorer som er definert i KVV-en.

3.1.3 Resultatmål

Resultatmålene skal være konkrete indikatorer for måloppnåelse ved prosjektets slutt. Målene i KVVU-en er definert for kvalitet, kostnad og tid. Resultatmålene er også prioritert i samme rekkefølge:

A. *Kvalitet*

B. *Kostnad*

C. *Tid*

Mål	Beskrivelse
Kvalitet	• Kvaløya BOV er en bærekraftig investering, som har skapt merverdi: • Klima- og miljømessig bærekraft er sikret gjennom bærekraftige valg i prosjektutviklingen gjennom fasene lokalisering, planlegging, bygging, drift samt plan for gjenbruk av bygningsmassen, i henhold til byggets funksjonalitet og valgte BREEAM-NOR-nivå. • Sosial bærekraft er sikret gjennom sentral lokalisering og etablering av inkluderende, attraktive og tilgjengelige bygninger og tilhørende uterom. • Økonomisk bærekraft er sikret gjennom arealer som er tilrettelagt for effektiv og kvalitetsmessig god utførelse av den aktuelle tjenesten som skal utføres i bygningen, og med effektiv arealbruk og bygningsmessige kvaliteter som reduserer kostnadene til bygging, drift og vedlikehold. • Fremdrift og effektiv realisering er sikret ved at bygning og uterom er realisert innenfor en tidsramme som er bærekraftig og formålstjenlig for brukere, ansatte og øvrige innbyggere / relevante tjenester i bydelen.
Kostnad	Prosjekteier har antatt en investeringskostnad (basiskostnad) på 1,4 mrd. NOK for BOV, uten barnehage og byggetrinn 2 omsorgsboliger. Dette er basert på areal 20 000 kvm BTA, og brutto/nettofaktor under 1,5 i snitt, og erfaringstall 2022
Tid	Et nytt Kvaløya bo- og velferdssenter skal stå klart innen utgangen av 2030

3.2 Vår vurdering av strategiske mål

Samfunns målet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. (Finansdepartementet, 2021). Vår vurdering er at samfunns målet tydelig beskriver den utviklingen som Kvaløya BOV skal bygge opp under.

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Effektmålene bør være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid. (Finansdepartementet, 2021). Effektmålene i KVVU er prioritert fra A til F. Indikatorene som er knyttet til de ulike effektmålene er konkrete og målbare. Flere av indikatorene er knyttet til konkret utvikling fra referanseår 2027, til 2035 når sykehjemmet etter målsetningen skal ha vært operativt i fem år.

Resultatmålene gjelder kvalitet, kostnad og tid i tråd med veileder for statens prosjektmodell. Disse er også rangert i en prioritert rekkefølge. Enkelte resultatmål kunne med fordel vært enda mer konkretisert slik at de ble mer målbare. Dette gjelder særlig resultatmål for kvalitet, hvor det ikke er oppgitt målbare indikatorer.

4. Krav (rammebetingelser)

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. Antallet betingelser må begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet og de rammebetingelser som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket.

I KSI skal vi vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser og at rammebetingelsene ikke unødig avgrenser mulighetsrommet. Videre skal vi kontrollere om det er konsistent oppbygning av rammebetingelsene og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og de strategiske målene i KVV-en.

4.1 Rammebetingelser som er lagt til grunn i KVV-en

KVV-en definerer skal-krav og bør-krav for henholdsvis program- og investeringsalternativ og lokaliseringalternativ. Se Tabell 4-1 for en samlet oversikt. Videre benyttes følgende vekting:

- 30 prosent kostnader
- 70 prosent nytte

Bør-kravene for program- og investeringsalternativer og lokaliseringalternativ gis så en vektig (i prosentpoeng) etter 70/30 fordelingen av nytte og kostnad. Denne vektingen brukes senere for å evaluere konsepter i grovsilingen.

Tabell 4-1 Skal-krav og bør-krav i KVV

Skal-krav program og investeringsalternativ		Skal-krav lokaliseringalternativ	
1.	Investeringen må oppfylle nødvendige krav for å få tilskudd fra Husbanken	1.	Aktuell tomt skal være stor nok (20 daa + 10 daa, mulighet for senere utvidelse)
2.	Investeringene skal dekke 160 nye HDO-plasser		
Bør-krav program- og investeringsalternativer:		Bør-krav lokaliseringalternativ:	
• Investeringen bør legge til rette for økt samhandling, sambruk og synergier mellom kommunens helse- og omsorgstjenester, oppvekst, - utdanning- og kulturtjenester • Investeringen bør bidra til å øke attraktiviteten til bygget som arbeidsplass og styrke rekruttering av ansatte • Investeringen bør ha lave drift- og investeringskostnader • Investeringen bør bidra til økt trygghet og trivsel blant beboere, brukere og ansatte • Investeringen bør legge til rette for at bygget blir en møteplass for alle generasjoner og utløser lokale frivillige krefter • Investeringen bør legge til rette for utvidelsesmuligheter og fleksibilitet for fremtidige behov • Investeringen bør gi et best mulig utgangspunkt for å oppnå BREEAM-NOR-score Very good og en utforming som demper institusjonspreget		• Dagens sykehjem og øvrige tjenester bør kunne være i drift i byggeperioden • Tomta bør være enkel å opparbeide (Va-tilkobling, terreng, grunnforhold og klimarobusthet (flom, ekstremvær og skredfare etc. evt. konflikt med viktig infrastruktur) • Tomteverdien bør være lavest mulig (tomteverdi/kjøpe/selge) • Tomta bør bygge opp under turmuligheter og tilgjengelighet til uteområdene for alle • Tomtevalget bør ha nærhet og god tilgjengelighet til etablert bydelssenter, styrke bydelssenteret, bygge opp under investeringen som en møteplass for lokalsamfunnet og gi mulighet for sambruk av anlegg • Tomta bør ha akseptabel reguleringsrisiko (inkl. eierskap, reguleringsstatus, også natur-friluftsliv etc.) • Tomta bør gi fleksibilitet for framtidige behov og utnyttelsesmuligheter • Tomta bør gi et best mulig utgangspunkt for å oppnå BREEAM-NOR-score Very good og utforming med dempet institusjonspreget	

4.2 Vår vurdering av rammebetingelser for konseptvalg

Krav er erstattet av rammebetingelser og målsetninger i statens prosjektmodell. Vi vil derfor benytte oss av denne definisjonen i KS1. Rammebetingelsene blir avgjørende for grovsilingen, mens målsetningene i større grad omtales i den samfunnsøkonomiske analysen

I KVV iles legges bør-kravene ulik prosentvis vekt og er avgjørende i den senere grovsilingen. Videre summeres ikke vektingen av B r-kravene til program- og investeringsalternativer til 100 prosent. Dette henger sammen med at reguleringsrisiko vektet 25 prosent, men at dette ikke inngår som en del av b r-kravene til program- og investeringsalternativer. At vekten ikke summerer til 100 prosent, påvirker ikke den senere rangeringen av investeringsalternativer.

Samtlige bør-krav fra KVV oversettes til målsetninger i KS1. De tidligere bør-kravene vil i mindre grad bidra til å avgrense mulige konsepter i grovsilingen. Bakgrunnen for denne omstruktureringen er at vi i KS1 har utarbeidet en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse. Vi vurderer at enkelte av alternativene som siles ut i KVV-ens grovsiling bør vurderes i v r samfunnsøkonomiske analyse. Dette for å sikre at potensielt gode alternativer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke er forkastet på et for tidlig stadium.

Som presisert i KVV-en skal ikke skal-kravene v re for strenge og forkaste konsepter unødig. I KVV-en gjøres det derimot ingen vurderinger av hvorvidt skal-kravene som er vedtatt av prosjektstyret og som ligger til grunn for valg av alternativer kan bidra til å forkaste konsepter unødig. Skal-kravet om at investeringen skal dekke 160 nye HDO-plasser er for strengt etter v rt skjønn, og avgrenser derfor mulighetsrommet i for stor grad. Vi legger derfor ikke dette skal-kravet til grunn i KS1. Kravet kan bidra til å forkaste alternativer som kan øke kapasiteten til Tromsø kommune i dag, men som ikke øker kapasiteten med minimum 160 plasser. Det kan være en mangel ved utredningen dersom dette kravet har bidratt til å sile ut alternativer som hadde kunnet bidra til å løse de prosjektutløsende behovene.

Det presiseres at ingen av programalternativene som vurderes i KVV-en har mindre enn 160 plasser, utover referansealternativene 0 og 0+. Som drøftet i kapittel 2.3.3 vil ikke 160 plasser i et nytt bo- og velferdssenter dekke behovet for HDO-plasser i 2030, og andre initiativer må derfor iverksettes av Tromsø kommune for å møte omsorgsbehovet i kommunen fremover. Vi vurderer derfor at det ville vært fordelaktig om kravet til 160 plasser ikke hadde vært førende tidlig i prosessen, da dette kan ha bidratt til at programalternativer ikke har blitt løftet frem, utover program med nøyaktig 160 plasser. Hvis hovedmålsetningen til kommunen er å dekke behovet for HDO-plasser i 2030 gjennom dette prosjektet, kunne man eksempelvis realisert dette gjennom to separate bygg av 100 HDO-plasser hver, eller at kapasiteten ble økt til omtrent 200 HDO-plasser (gitt antagelsen om behov for 204 HDO-plasser i 2030, inkludert å erstatte dagens plasser ved Kvaløysletta sykehjem).

Vi er kritiske til skal-kravet for lokaliseringsalternativ om at den aktuelle tomten må være 20 daa + 10 daa. Dette begrunnes med at det senere i KVV-en tas inn nye programalternativer med mindre areal sammenlignet med alternativene med fullt bo- og velferdssenter. Disse programalternativene vil kunne få plass på mindre tomter enn 30 daa. Ingen av tomtene som vurderes i KVV-en har mindre areal enn 30 daa, men det finnes tomtealternativer i Notat 2 til behovsmeldingen som er forkastet på bakgrunn av for lite areal (Tromsø kommune, 2024b). Vi vurderer likevel at ingen av tomtene som er forkastet i Notat 2 ville vært aktuelle og nådd opp som gode alternativer i en eventuell senere samfunnsøkonomisk analyse. Dette handler blant annet om at de fleste alternativene ligger i andre bydelssentrum på Kvaløya, og derfor ikke bygger opp om den ønskede stedsutviklingen. At vi forkaster dette skal-kravet i KS1 har dermed ingen videre følger i mulighetsstudien eller grovsilingen.

Skal-kravet om at investeringen må oppfylle nødvendige krav til å få tilskudd fra Husbanken anerkjenner vi som et gyldig skal-krav i KVV, og tar dette med som en rammebetingelse i KS1.

Tabellen under viser vår anbefaling av hvilke rammebetingelser som legges til grunn for det videre prosjektet.

Rammebetingelser i KS1	
1.	Investeringen må oppfylle nødvendige krav for � få tilskudd fra Husbanken
2.	Investeringen må oppfylle lovgitte krav og reguleringer

I tillegg til rammebetingelsen om å oppfylle nødvendige krav til å få tilskudd fra Husbanken, tar vi inn en ny rammebetingelse som omhandler at investeringen må oppfylle lovgitte krav og reguleringer. Bakgrunnen for at vi tar inn denne rammebetingelsen er at denne betingelsen vil være relevant for samtlige alternativer som senere vurderes. Tilskudd fra Husbanken vil ikke være aktuelt for videreføring av dagens situasjon, da dette ikke innebærer endringer som vil utløse kostnader (og heller ikke tilskudd). Videreføring av dagens situasjon vil likevel ikke være heldig, da det bryter med ulike lovgitte krav og reguleringer, eksempelvis knyttet til arbeidsmiljø.

Samtlige bør-krav fra KVV anerkjenner vi som relevante målsetninger. Vi vil ikke benytte bør-kravene i grovslingen, men tar de i stedet inn i den samfunnsøkonomiske analysen.

5. Mulighetsstudien

I dette kapitlet vurderer vi om prosessen og de anvendte metodene for kartlegging av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Vi vurderer også hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivarettatt og om mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i de foregående kapitlene. Videre ser vi på om grovsiling av tiltak er gjennomført og på hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk- I dette kapitlet ser vi også på om alternativene som siles ut bidrar til å realisere samfunns mål og effektmål for prosjektet. I hvilken grad de tilfredsstiller de rammebetingelsene som er satt, og om eventuelt relevante alternativer kan være utelatt fra silingsprosessen. Grovsilingen er skilt ut som et eget kapittel i KVV, men både mulighetsstudien og grovsilingen behandles samlet i KS1.

5.1 KVV-ens mulighetsstudie

5.1.1 Mulighetsstudie

KVV-en legger til grunn fire investeringsalternativer, fire programalternativer og tre lokaliseringalternativer

Tabell 5-1: Mulighetsrom i KVV

Investeringsalternativer	Programalternativer	Lokaliseringalternativer
0: Dagens løsning	A: Kun beboerdel	Tomt A: Dagens tomt
0+: Bygge om	B: Beboerdel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase (med hjemmetjenesten), lik dagens løsning	Tomt B: Finnland sør
1: Bygge om	C: BOV uten barnehage	Tomt C: Kirketomta
2: Bygge om og utvide	D: BOV med barnehage	
3: Nybygg		

De mulige konseptuelle løsningene er i stor grad definert av behovsmeldingen og tilhørende notater.⁸

De aktuelle programalternativene er utvidet fra notat 4 (Tromsø kommune, 2024d), hvor kun programalternativ C (BOV, uten barnehage) og D (BOV, med barnehage) er presentert som programalternativer. I KVV-en går det frem at bakgrunnen for at ytterligere programalternativer inkluderes på bakgrunn av kommunens økonomiske situasjon.

Konseptene med Bo- og velferdssenter består av en samling ulike funksjoner og tjenester. Dette inkluderer åpen del/bydelstorg, beboerdel (160 plasser fordelt på 16 bokollektiv), tverrfaglig tjenestebase og logistikkfunksjon/teknisk del. Åpen del er en møteplass for bydelen og kommunale tjenester. Lokaler som er tilgjengelig for alle innbyggere: kafé, forsamlingslokaler, møteromspool for frivilligheten og lokaler for Sandnessund menighet. arealene tilrettelegges for sambruk over døgn, uke og år. Kommunale tjenester: dagsenter, legesenter, helsestasjoner for barn, ungdom og eldre, Familiens hus m/åpen barnehage, og fysio- og ergoterapi for ulike ldersgrupper (frisklivssenter). I tillegg kommer evt. kommersielle funksjoner som frisør, spa

⁸ (Tromsø kommune, 2023)
(Tromsø kommune, 2024a)
(Tromsø kommune, 2024b)
(Tromsø kommune, 2024c)
(Tromsø kommune, 2024d)

etc. Tverrfaglig tjenestebase skal romme ca. 325 årsverk. De ansatte utfører tjenester til beboerdelen og i åpen del, samt hjemmetjenester i bydelen og distriktet. De ansatte i hjemmebaserte tjenester disponerer ca. 40 tjenestebiler.

For samtlige programalternativer er omsorgsboliger (ca 40 stk) tenkt som en del av et byggetrinn 2.

Tabell 5-2: Programalternativer i KVV



Kilde: KVV

Basert på de mulige investeringsalternativene og programalternativene etableres det i KVV-en 11 konsepter (inkludert referansealternativer).

Tabell 5-3: Aktuelle konsepter i KVV

Investeringsalternativ 0, 0+ og 1	Investeringsalternativ 2: Bygge om og utvide	Investeringsalternativ 3: Nybygg
0: Dagens løsning	2A: Bygge om og utvide kun beboerdal	3A: Nybygg, kun beboerdal
0+: Forbedring beboerdal	2B: Bygge om og utvide, Beboerdal, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase (med hjemmetjenesten) (lik dagens løsning)	3B: Nybygg, Beboerdal, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase (med hjemmetjenesten) (lik dagens løsning)
1: Bygge om, sykehjem i hele bygget	2C: Bygge om og utvide, BOV uten BHG	3C: Nybygg, BOV uten BHG
	2D: Bygge om og utvide, BOV med BHG	3D: Nybygg, BOV med BHG

Ni lokaliseringalternativer er behandlet i notat 2 (Tromsø kommune, 2024b). I underlagsnotatet siles seks av lokaliseringalternativene ut, og man står igjen med tre mulige tomter (A, B, C). Disse tomtene er beskrevet i KVV og presenteres som de aktuelle lokaliseringalternativene.

5.1.2 Grovsiling

Grovsilingen i KVV-en er gjennomført i to steg, hvor det først gjennomføres en grovsiling av aktuelle konsepter (program- og investeringsalternativ) og så en grovsiling av lokaliseringalternativene.

De aktuelle program- og investeringsalternativene siles først etter de definerte «skal-kravene». Her tas dagens løsning (0), alternativ 0+ og alternativ 1 ut. Videre vurderes de gjenstående alternativene etter de definerte «bør-kravene», med poengscore og begrunnelse. Poengscore er gjengitt i Figur 5-1.

Figur 5-1 Oppsummering av KVV-ens vurdering av bør-krav i grovsiling

Investering- og programmering

	2A	2B	2C	2D	3A	3B	3C	3D	
	Bygge om og utvide kun beboer- delen	Bygge om og utvide, Beboerdal, kommunale tjenester og Tv(T)-base	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, kun beboerdal	Nybygg, Beboerdal, kommunale tjenester og Tv(T)-base	Nybygg, BOV uten BHG	Nybygg, BOV med BHG	Vekt
Investeringen bør ha lave drift- og investeringskostnader	-3	-4	-4	-4	-3	-4	-4	-4	30%
Investeringen bør legge til rette for økt samarbeid, sambruk og synergieffekt mellom kommunens helse- og omsorgstjenester, oppvekst-, utdannings- og kulturtjenester	1	1	2	3	-2	2	3	4	15%
Investeringen bør bidra til å øke attraktiviteten til bygget som arbeidsplass og styrke rekruttering av ansatte	0	0	1	2	1	2	3	4	5%
Investeringen bør legge til rette for at bygget blir en møteplass for alle generasjoner og utløser lokale frivillige krefter	-2	-2	3	4	-1	0	3	4	18%
Investeringen bør bidra til økt trygghet og trivsel blant beboere, brukere og ansatte	0	0	2	2	1	2	4	4	3%
Investeringen bør legge til rette for utvidelsesmuligheter og fleksibilitet for fremtidige behov	-3	-2	0	0	2	4	4	4	2%
Investeringen bør gi et best mulig utgangspunkt for å oppnå BREEAM-NOR-score Very good og en utforming som demper institusjonspreget	3	2	2	2	4	3	3	3	2%
SUM SCORE	-7	-9	2	5	-1	5	12	15	
SUM VEKTET SCORE	-1,11	-1,41	-0,21	0,17	-1,18	-0,6	0,2	0,58	
RANGERING	6	8	4	3	7	5	2	1	

Lokalisering

	A Dagens tomt	B Finnland sør	C Kirketomta	Vekt
Dagens sykehjem og øvrige tjenester bør kunne være i drift i byggeperioden	-4	4	4	15%
Tomta bør være enkel å opparbeide (Va-tilkobling, terreng, grunnforhold og klimarobusthet (flom, ekstremvær og skredfare etc. evt. konflikt med viktig infrastruktur))	0	1	2	15%
Tomteverdien bør være lavest mulig (tomteverdi/kjøpe/selge)	-4	-4	-3	25%
Tomta bør bygge opp under turmuligheter og tilgjengelighet til uteområdene for alle	1	3	0	20%
Tomtevalget bør ha nærhet og god tilgjengelighet til etablert bydelsenter, styrke bydelscenteret, bygge opp under investeringen som en møteplass for lokalsamfunnet og gi mulighet for sambruk av anlegg	0	4	2	18%
Tomta bør ha akseptabel reguleringsrisiko (inkl. eierskap, reguleringsstatus, også natur-friluftsliv etc.)	3	-1	-4	3%
Tomta bør gi fleksibilitet for framtidige behov og utnyttelsesmuligheter	-1	3	3	2%
Tomta bør gi et best mulig utgangspunkt for å oppnå BREEAM-NOR-score Very good og utforming med dempet institusjonspreg	3	1	1	2%
SUM SCORE	-2	11	5	
SUM VEKTET SCORE	-0,56	0,93	0,03	
RANGERING	3	1	2	

Tomtealternativene vurderes på tilsvarende måte som program- og investeringsalternativene. Ingen tomtealternativer siles ut basert på «skal-kravet» om 30 daa tomt. Poengscore etter vurderingen av «bør-kravene» er gjengitt i Figur 5-1.

Poengscoren som de ulike alternativene har oppnådd basert på vurderingen av «bør-kravene» summeres basert på en vektning av de ulike kravene. Alternativene gis så en rangering basert den vektete scoren.

Programkonsept 3C og 3D får høyest vektet score, mens tomt B får høyest vektet score av tomtealternativene. Programkonsept 3C og 3D vurderes ikke som to ulike hovedkonsepter, og KVVU-en går derfor videre med konsept 2D (tredje høyest rangerte programkonsept) og 3D. 2D må bygges på tomt A (da dette er påbygg på eksisterende sykehjem). Programkonsept 3D tas med på tomt B, da dette er tomten med høyest vektet score. I tillegg tas 0+ (tomt A) med videre som et referansealternativ.

5.2 Vår vurdering av mulighetsstudien

Hensikten med mulighetsstudien er å finne et tilstrekkelig bredt spekter av relevante konsepter som sikrer at den beste løsningen er identifisert. Bredden av muligheter skal avledes av problembeskrivelsen, behov og mål og rammebetingelser. I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstille de tiltaksspesifikke rammebetingelsene, og skal gi grunnlag for grovsiling av tiltak. Videre skal det dokumenteres hvorfor noen løsningskonsepter velges vekk.

5.2.1 Mulighetsstudien

Utreder tar i KVVU-en inn to nye programalternativer (A og B) som ikke er beskrevet i grunnlagsdokumentet Notat 4 (Tromsø kommune, 2024d). Vi vurderer det som positivt at disse programkonseptene er tatt inn, for å vurdere flere alternativ som svarer til de identifiserte problemene og behovene. Vi savner at det i KVVU-en ikke redegjøres for hvorfor disse alternativene er tatt inn, utover at dette ble gjort i lys av kommunens økonomiske situasjon. Vi oppfatter i møter med utreder at de nye programkonseptene også delvis begrunnes metodisk, ved at man i KVVU-arbeidet skal ha et tilstrekkelig bredt spekter av relevante konsepter som sikrer at den beste løsningen er identifisert.

Det er i mulighetsstudien i KVVU-en i liten grad redegjort for innholdet i de ulike programkonseptene. Dette går tydelig frem av notat 4 (vedlegg til behovsmeldingen). Likevel burde dette kort vært redegjort for i KVVU, inkludert bakgrunnen for at de ulike funksjonene og tjenestene som er inkludert i programalternativene.

Videre er det ikke vurdert hvorvidt man kan leie lokaler for å dekke deler av behovene. Det er lite realistisk å finne leiemuligheter for sykehjem, men det kan finnes muligheter for de andre funksjonene som er tenkt å inngå i bo- og velferdssenteret. Dette inkluderer enkelte av dagens tjenester, som legekontor, helsestasjon og fysioterapeut, men også nye funksjoner som kafe og lokaler for menigheten. Hvis leie av lokaler ikke skal utredes, bør dette være en rammebetingelse for arbeidet. Tromsø kommune opplyser at leie av lokaler ikke er vurdert delvis på grunn av politiske føringer om å eie fremfor å leie. Kommunen vedgår likevel at lokaler til enkelte tjenester, som legekontor, kunne vært leide. Legekontoret vil i et nytt konsept, på samme måte som ved Kvaløysletta sykehjem i dag, måtte leie lokalene av kommunen.

Når det kommer til omtalen av tomtene som inngår i mulighetsstudien, omtales kun de tre aktuelle tomtene som ikke ble forkastet i grunnlagsdokumentet notat 2 (Tromsø kommune, 2024b). Notat 2 gjennomgår i alt ni ulike tomtealternativer. Det er ikke gjort en selvstendig vurdering i KVVU av de seks alternativene som er forkastet i notat 2. Det presiseres i KVVU at fullt BOV er førende for tomtevalg og dimensjonering. Vi vurderer at enkelte tomtealternativ som er vurdert i notat 2, men forkastet på bakgrunn av areal, kunne vært inkludert i mulighetsstudien når reduserte programalternativ (programalternativ A og B) er inkludert. Disse konseptene kan realiseres på tomter er mindre enn 30 daa. Vi har derfor sett vekk fra «skal-kravet» om 30 daa tomt i KS1.

Flere av tomtene som tidligere er forkastet, ville trolig blitt forkastet av andre hensyn enn hensynet til 30 daa areal. Eksempelvis ligger tomtealternativene på Storelva og Eidkjosen mindre sentralt med tanke på hjemmesykepleiens sone, og støtter ikke opp om bydelsutviklingen på Kvaløysletta. I KS1 vurderer vi derfor at ingen av de utelatte tomtealternativene ville vært aktuelle alternativer, og vi vurderer derfor kun de tre samme tomtealternativene som i KVVU.

5.2.2 Grovsilingen

Det er tydelig hvilke kriterier (Skal- og bør-krav) som ligger til grunn for grovsilingen. Det er også godt redegjort for hva som ligger bak poengscorene som er gitt, ved at dette begrunnes for hvert av de ulike «bør-kravene». Vi

er samtidig ikke vant til at bør-kravene vektas på måten som det gjøres i KVU-en, og at dette senere benyttes inn i grovsilingen. Sammen med svært strenge Skal-krav kan det være forkastet investering/programalternativ eller tomtealternativer som kan være samfunnsøkonomisk gode løsninger og som svarer til problemene og behovene som kommunen har i dag.

Kun to konsepter (i tillegg til referansealternativet 0+) videreføres fra grovsilingen i KVU, noe som underbygger at gode samfunnsøkonomiske konsepter kan være forkastet på et tidlig stadium. Majoriteten av program- og investeringsalternativer er forkastet på bakgrunn av scoren fra bør-krav, mens tomtene A og C utelukkende er forkastet som følge av scoren de har oppnådd for bør-kravene, og ikke som følge av manglende oppnåelse av skal-krav.

I anbefaling i KVU anbefales tomt A (med nybygg) foran tomt C, selv om tomt C får høyere score for bør-krav i grovsilingen. Scoren som fremgår fra grovsilingen behøver ikke å være førende for valg av konsept, men gitt at tomt A (med unntak av 0+) og tomt C ikke er vurdert videre i den samfunnsøkonomiske analysen er det heller ikke gjort andre sammenlignbare vurderinger av de ulike tomtene. Vi vurderer derfor at KVU-en med fordel kunne inkludert konsepter på tomt A (utover 0+ og 2D) og tomt C i den samfunnsøkonomiske analysen for å synliggjøre hvordan de kommer frem til denne anbefalingen.

Vi vil i KS1 sette opp en ny grovsiling hvor vi vil benytte definisjonen rammebetingelser (i stedet for skal-krav) og mål (i stedet for bør-krav). Målene vil i hovedsak brukes inn i den senere samfunnsøkonomiske analysen, og ikke til å sile ut konsepter i grovsilingen.

5.3 Grovsiling i KS1 basert på nye etablerte rammebetingelser og mål

I KS1 har vi gjennomført en selvstendig grovsiling av de presenterte konseptene. Grovsilingen gjøres primært basert på rammebetingelsene. Formålet med ny grovsiling av konsepter og tomtealternativer er å sikre at kommunen ikke går videre med et konsept som samlet sett er mindre samfunnsøkonomisk lønnsomt enn et annet alternativ. Vi vurderer samtlige konsepter som er presentert i KVU, i tillegg til et 0-alternativ som kun består av å videreføre dagens situasjon. Tabell 5-4 gjengir grovsilingen i KS1.

Konseptene vurderes etter følgende rammebetingelser:

Tabell 5-4: Grovsiling av program- og investeringsalternativ og tomtealternativ KS1

Konsept		0 Dagens løsning	0+ Forbedre beboerde l	1 Bygge om, sykehjem i hele bygget	2A Bygge om og utvide, kun beboerde len	2B Bygge om og utvide, beboedel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenesteb ase	2C Bygge om og utvide, BOV uten BHC	2D Bygge om og utvideBO V med BHC	3A Nybygg, kun beboerde l	3B Nybygg, beboedel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenesteb ase	3C Nybygg, BOV uten BHC	3D Nybygg, BOV med BHC
A	Dagens tomt											
B	Finnland sør											
C	Finnland Nord/Kirketomta											

Merknad: Grønn farge: Videreføres til alternativanalyse. Gul farge: Videreføres til alternativanalysen til tross for manglende oppfyllelse av rammevilkår. Rød farge: Videreføres ikke til alternativanalysen.

- Investeringen må oppfylle nødvendige krav for å få tilskudd fra Husbanken
- Investeringen må oppfylle lovgitte krav og reguleringer

Alle tomtealternativer oppfylle rammebetingelsene som er satt. Vi vil derfor gå videre med de tre tomtene A, B og C. Ombyggings/påbyggingsalternativer (investeringsalternativ 2) vil kun være aktuelt på tomt A, mens nybyggskonsepter (investeringsalternativ 3) kan være aktuelt på alle tomtealternativene.

For 0-alternativet er ikke rammebetingelsen om å oppfylle nødvendige krav for å få tilskudd fra Husbanken relevant, siden det ikke gjennomføres investeringer. 0+-alternativet vil kunne oppfylle husbankens krav til investeringstilskudd til rehabilitering (uten netto tilvekst). 0-alternativet oppfyller ikke lovgitte krav og reguleringer. Eksempelvis vil dette gjelde krav i arbeidsplassforskriften, om Utforming og innredning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (§2-1). For 0-alternativet vil dette gjelde for sykehjemsdelen, men også andre tjenester i bygget. For 0+-alternativet kan dette gjelde for tjeneste i bygget utenom sykehjemsdelen, men det er vanskelig å vurdere hvorvidt det faktisk medfører brudd på regelverk. 0 og 0+-alternativene videreføres likevel som referansealternativer.

Alternativ 1, 2A og 3A videreføres ikke, da disse alternativene ikke gir en løsning for de øvrige tjenestene som i dag er inkludert i Kvaløysletta sykehjem. Dette er ikke en rammebetingelse for prosjektet, men det vurderes likevel som sentralt, da kommunen i et slikt tilfelle vil måtte finne andre lokaler for majoriteten av disse tjenestene. Alternativ 1, 2A og 3A vil følgelig ikke svare til det prosjekttløsende behovet om å fremskaffe lokaler som tilfredsstiller krav til utforming av kommunale tjenester og tilhørende arbeidsplasser, da en rekke av de kommunale tjenestene ikke er videreført.

Alternativ 2B og 3B er konseptuelt like, men hvor konsept 2B innebærer ombygging og utvidelse av dagens bygningsmasse, mens 3B er nybygg. Begge alternativer vil oppfylle rammebetingelsene som er satt. Vi vurderer at siden alternativene er konseptuelt like, vil det være tilstrekkelig å videreføre ett av alternativene. Vi viderefører derfor alternativ 3B. Siden dette er nybygg vil 3B alternativet være noe mer fleksibelt enn 2B alternativet. Videre vil 3B-alternativet kunne bygges på alle tre tomter.

Vi viderefører 2C, 2D, 3C og 3D alternativene. Alle alternativer vil oppfylle rammebetingelsene som er satt. Videreføringen begrunnes med at 2D og 3D konseptene er videreført i KVVU, og at disse konseptene derfor må videreføres i alternativanalysen i KS1. I KVVU vurderes C og D alternativene å ikke være ulike hovedkonsepter. Gitt at samhandling er sentralt i prosjektet (selv om vi i KS1 ikke anser det om et prosjekttløsende behov), anser vi at konseptene med og uten barnehage kan gi ulike effekter for ikke-prissatte virkninger som vurderes i den samfunnsøkonomiske analysen. I KVVU-en fremstilles kostnadskalkyler, hvor barnehage skilles ut som en egen investeringskostnad, til tross for at konsepter uten barnehage ikke er vurdert i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi vurderer derfor at det vil gi et riktigere bilde ved å også inkludere C-alternativene i den samfunnsøkonomiske analysen, så lenge dette er reelle alternativer med ulikt innhold fra D-alternativene. Dette sett sammen med signaler fra kommunen, om at alternativene uten barnehage kan være særlig aktuelle, anser vi det som sentralt at forskjeller i prissatte og ikke-prissatte virkninger mellom konseptene med og uten barnehage belyses slik at senere beslutninger blir tatt på et så fullstendig grunnlag som mulig. 2C og 2D alternativene kan kun bygges på tomt A. 3C og 3D alternativene kan bygges på samtlige tomter.

6. Alternativanalysen

I dette kapitlet vurderer vi om de oppgitte alternativene fanger opp de konseptuelle aspekter som anses som mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Vi vurderer videre om alternativanalysen er utført i tråd med gjeldene rundskriv fra Finansdepartementet, og om de prissatte og ikke-prissatte virkningene er beregnet og vurdert på en tilfredsstillende måte. Først kommenterer vi KVVU-ens alternativanalyse. Deretter presenterer vi våre kostnadsestimater og vår egen usikkerhetsanalyse. Til slutt presenterer vi vår samfunnsøkonomiske analyse.

6.1 Alternativanalysen i KVVU

Med bakgrunn i de tidligere kapitlene skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistisk konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet. Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig, men ikke lengre, for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med prissatte og ikke-prissatte virkninger. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de kravene som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 (Finansdepartementet, 2021). I tillegg til kostnadene i den samfunnsøkonomiske analysen, skal det utarbeides anslag for en samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad som skal benyttes til konstadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. Usikkerhet om anslag skal synliggjøres gjennom anslag for P50 og P85. Videre skal resultatet av alternativanalysen gi en rangering av alternativene.

Alternativanalysen i KVVU-en beskriver de ulike konseptene som er tatt videre fra grovsilingen. I KVVU-en gjelder dette tre følgende konsepter:

- Konsept 0+
- Konsept 2D
- Konsept 3D

6.1.1 Volumstudier, flyt og logistikk, vurdering av reguleringsrisiko, og vurdering av fleksibilitet og trinnvis utvikling

Det er i KVVU-en vist hvordan de ulike konseptene kan løses, samtidig som det presiseres at utforming er underordnet for valg av konsept. Det skisseres også en løsning hvor det er nybygg på tomt A, som i realiteten er konsept 3D på tomt A, og som ikke er videreført fra grovsilingen. Vurderingen av volumstudier, flyt og logistikk er oppsummert for de tre konseptene 0+, 2D og 3D.

Til sist i alternativanalysen vurderes reguleringsrisiko for de ulike tomtene og mulighet for fleksibilitet og trinnvis utvikling. Disse funnene oppsummeres for hvert konsept.

Volumstudier, flyt og logistikk, vurdering av reguleringsrisiko, og vurdering av fleksibilitet og trinnvis utvikling inkluderes i oppsummeringen av vurderinger som er gjort i anbefalingskapittelet som følger etter alternativanalysen.

6.1.2 Investeringskostnader

Det er utført investeringskalkyler for de tre konseptene som er videreført fra grovsilingen KVVU-en. Kalkylene er sammensatt av delprosjekter for de aktuelle funksjonene med tilhørende bygg/utendørsarbeider. Konseptenes samlede investeringskalkyle er presentert i Tabell 6-1 under.

Tabell 6-1: Investeringskostnader (basiskostnader) i KVV-en. Tall i millioner 2024-kroner.

Samlet kalkyle vist i sum kroner	Konsept 0+	Konsept 2D	Konsept 3D
01 Felleskostnader	23	181	173
02 Bygning	61	506	487
03 VVS-installasjoner	24	174	162
04 Elkraft	18	117	114
05 Ekom og automatisering	8	55	51
06 Andre installasjoner	3	33	31
07 Utendørs	4	34	34
07 VAO - antatt	-	2	6
08 Generelle kostnader	28	221	212
09 Spesielle kostnader	12	89	85
09 Anleggsbidrag Arva	-	2	2
09 Midlertidighet, leie av paviljonger	61	103	-
09 Tomtekjøp 60 daa.	-	-	18
09 Trafikkløsninger Asplan Viak	-	4	17
10 MVA	61	381	344
SUM 01-10 Basiskostnad	304	1 903	1 736

I fremstillingen i KVV-en presenteres summen av kostnadspostene (1-10) fordelt på de ulike delkalkyler etter funksjonene som inngår i de ulike konseptene. For 0+ er dette sykehjem/beboerdel (rehabilitering) og utendørsarbeider. For konsept 2D og 3D består inndelingen av det følgende:

Tabell 6-2: Delkalkyler i KVV

Konsept 2D	Konsept 3D
Beboerdel (rehab)	
Beboerdel (nybygg)	Beboerdel (nybygg)
Åpen del samfunn (nybygg)	Åpen del samfunn (nybygg)
Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase (rehab)	
Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase (nybygg)	Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase (nybygg)
Utendørs BOV	Utendørs BOV
Barnehage (nybygg)	Barnehage (nybygg)
Utendørs barnehage	Utendørs barnehage
Omsorgsbolig (nybygg BT2)	Omsorgsbolig (nybygg BT2)
Utendørs omsorgsbolig (BT2)	Utendørs omsorgsbolig (BT2)

6.1.3 Livssyklus kostnader (LCC)

Det er gjort en forenklet LCC-analyse av hvert konsept i KVV-en. Livssyklus kostnader er gjengitt i tabell under

Tabell 6-3: LCC i KVV. Tall i millioner 2024-kroner.

LCC vist i sum kroner	Konsept 0+	Konsept 2D	Konsept 3D
01 Investeringskostnader	17,6	114,6	104,2
02 Forvaltningskostnader	0,7	3,1	2,8
03 Drift og vedlikeholdskostnader	2,0	8,9	8,2
04 Utskifting- og utviklingskostnader	3,9	17,7	16,2
05 Forsyningskostnader	1,3	4,9	4,9
06 Renholdskostnader	2,0	8,9	8,2
02-06 SUM FDVU	9,9	43,4	40,3
01-06 SUM LCC	27,4	158,0	144,4

6.1.4 Usikkerhetsanalyse

Det er i KVV-en gjennomført en usikkerhetsanalyse som er beskrevet i vedlegg 3 til KVV. Basert på usikkerhetsspennet som er satt for ulike kostnadselementer og hendelser (usikkerhetsdrivere) er det beregnet et prosentvis forventet tillegg (avstand mellom basiskostnad og styringsramme P50) og usikkerhetsavsetning (avstand mellom styringsramme P50 og kostnadsramme P85) for de ulike konseptene. Kalkyle, inkludert styringsramme og kostnadsramme er gjengitt i tabell

Tabell 6-4 Nøkkeltall usikkerhetsanalyse KVV. Tall i millioner 2024-kroner

	Konsept 0+	Konsept 2D	Konsept 3D
SUM 01-10 Basiskostnad	304	1903	1736
11 Forventet tillegg	59	248	210
01-11 Styringsramme P50	363	2150	1946
12 Usikkerhetsavsetning	45	240	204
01-12 Kostnadsramme P85	408	2390	2151

Det oppgis ikke standardavvik i usikkerhetsanalysen.

6.1.5 Prissatte virkninger

I KVVU-en er det lagt til grunn følgende prissatte virkninger

Virkninger i KVVU
Investeringskostnad (P50, prisregulering og byggglånsrente/finansiering, alt eks mva)
FDVU:
• Forvaltningskostnader • Drift og vedlikeholdskostnader • Utskifting- og utviklingskostnader • Forsyningskostnader • Renholdskostnader
Skattefinansieringskostnad

Beregningene bygger på årskostnadene som er beregnet i livssyklusanalysen. Videre er det lagt følgende forutsetninger til grunn:

- Åpningsår 2030
- Anleggsperiode 3 år
- Analyseperiode 60 år
- Levetid 60 år
- Diskonteringsrate 4 prosent (alle år)
- Felles prisnivå 2024
- Sammenstillingsår 2024
- Skattekostnad 20 prosent

Gitt forutsetningene, kommer KVVU-en frem til følgende prissatte virkninger

Tabell 6-5: Prissatte virkninger i KVVU. Tall i millioner 2024-kroner

	Konsept 0+	Konsept 2D	Konsept 3D
01 Investeringskostnader	-840	-5 500	-5 000
02 Forvaltningskostnader	-30	-150	-130
03 Drift og vedlikeholdskostnader	-90	-430	-390
04 Utskifting- og utviklingskostnader	-190	-850	-780
05 Forsyningskostnader	-60	-230	-230
06 Renholdskostnader	-90	-430	-390
Skattefinansiering	-260	-1 520	-1 390
Nåverdi prissatte virkninger	-1 560	-9 110	-8 310

6.1.6 Ikke-prissatte virkninger

I tråd med metodeverket omtaler KVV-en en rekke parter som direkte eller indirekte blir påvirket av tiltaket. Berørte aktører inkluderer både parter som direkte og indirekte blir påvirket av endringen. De berørte partene fordeles ut over ulike nivå, se Tabell 6-6.

Tabell 6-6 Berørte grupper i KVV

Organisasjonen som er direkte berørt av investeringen	Ansatte
- Tromsø kommune - Avdeling Helse og omsorg - Avdeling oppvekst, utdanning og kultur	- Ansatte beboerdelt - Ansatte tverrfaglig hjemmetjeneste - Driftspersonell - Ansatte i barnehage - Ansatte i bibliotek - Andre ansatte i kommunale tjenester
Brukere	Samfunnet som helhet
- Beboere og pårørende - Barnehagebarn og foreldre - Frivilligheten - Menigheten - Leietakere - Brukere av kommunale og kommersielle tjenester - Brukere ifm. arrangementer o.l.	- Samlepost for grupper som blir indirekte berørt - Naboene til BOV - Innbyggerne på Kvaløya - Andre næringsaktører på Kvaløya

Videre identifiserer KVV-en en rekke ikke-prissatte virkninger som tas med videre i den samfunnsøkonomiske analysen. Disse er listet opp under:

- Økt samlokalisering og større fagmiljø
 - Økt trivsel (og trygghet)
 - Økt attraktivitet (styrke rekruttering av ansatte (med kompetanse))

Tabell 6-7 KVV-ens vurdering av ikke-prissatte virkninger

Virkninger	Konsept 0+	Konsept 2D- Dagens sykehjem (tomt A)	Konsept 3D- Finland sør (Tomt B)
Økt trivsel (brukere og ansatte)	+	+++	++++
Økt attraktivitet for arbeidstakere	0	+++	++++
Bedre kvalitet på de kommunale tjenestene	0	++++	++++
Økt tilgjengelighet for brukerne	0	++	+++
Bidra til sosial bærekraft	0	++	++
God utnyttelse av arealer	0	++	+++
Miljøkostnader som følge av arealinngrep	0	-	---
Ulemper i anleggsperioden	--	----	-
Samlet vurdering	0	++	+++

Kilde: KVV Kvaløya bo- og velferdssenter (BOV)

- Bedre kvalitet på de kommunale tjenestene (sambruk og samhandling)
- Økt tilgjengelighet for brukerne
- Bidra til sosial bærekraft
- God utnyttelse av arealer
- Miljøkostnader som følge av arealinngrep
- Ulemper i anleggsperioden

De ikke-prissatte virkningene vurderes etter verdimatrisemetoden. Videre er det gjort enkelte skjønnsmessige vurderinger av hver enkelt virkning. Dette inkluderer vurderinger av hver virkning sin betydning og vekting i endelig rangering.

De ikke-prissatte virkninger vurderes for tre ulike konsept: 0+, 2D og 3D på tomt B. Virkninger som følge av konseptvalg og lokasjonsvalg gjøres samlet. Tabell 6-7 viser oversikt over vurderingene av de ikke-prissatte virkningene.

6.2 Vår vurdering av KVVU-ens alternativanalyse

I dette kapittelet vurderer vi KVVU-ens alternativanalyse. Vi vil først kommentere KVVU-ens beregninger av investeringskostnader og usikkerhetsanalyse før vi kommenterer den samfunnsøkonomiske analysen.

6.2.1 Volumstudier, flyt og logistikk, vurdering av reguleringsrisiko, og vurdering av fleksibilitet og trinnvis utvikling

Volumstudier, flyt og logistikk, vurdering av reguleringsrisiko, og vurdering av fleksibilitet og trinnvis utvikling inkluderes i oppsummeringen av vurderinger som er gjort i anbefalingskapittelet som følger etter alternativanalysen. Flere av momentene som er inkludert, eksempelvis i vurdering av volumstudier, flyt og logistikk og reguleringsrisiko, tas i realiteten inn i vurderinger som er gjort i usikkerhetsanalysen og ikke-prissatte virkninger. Dette kan føre til dobbelttelling av enkelte virkninger, og vi vil derfor ikke gjennomføre tilsvarende vurderinger i KS1.

6.2.2 Vurdering av investeringskostnader og livssyklus-kostnader (LCC)

Kalkyler i KVVU er utformet med kalkulasjonsprogrammet ISY Calcus, som baserer seg på erfaringspriser fra Norsk Prisbok. Det er benyttet prisregister 2024-02 per august 2024. Man bør være oppmerksom på at prisnivå i utgangspunktet er basert på byggeprosjekt på Østlandet, og at man normalt har et litt høyere kostnadsnivå i Nord-Norge. Det fremstår litt uklart hvordan man har håndtert dette i KVVU, men det virker å være håndtert gjennom usikkerhetsspenn ved usikkerhetsanalyse.

Kalkyler er kontert i henhold til NS3453 «Spesifikasjon av kostnader i et byggeprosjekt» og NS3451 «Bygningsdelstabell». Videre er kalkyler inndelt i delprosjekt etter bygningstype/funksjon. Struktur anses å være god med basis i relevante standarder og riktig detaljeringsnivå i forhold til den fasen man er i. Det foreligger i liten grad tegningsunderlag/prosjekteringsunderlag, og beregninger er i stor grad basert på bruttoareal (BTA) multiplisert med erfaringspriser. BTA er igjen basert på programmerte nettoareal multiplisert med nøkkeltall for brutto-/nettofaktor. Benyttede brutto-/nettofaktorer er differensiert etter bygningstype og anses å være i tråd med egne nøkkeltall. Når det gjelder programmerte nettoareal, så baseres dette på kommunens behovsmelding. Det savnes imidlertid egen vurdering av nødvendig areal i KVVU.

Vi bemerker at det ikke tatt med salg av tomt A for alternativ 3D på tomt B, og at dette kunne redusert kostnadene for dette prosjektet noe. For prosjekt 2D og 3D er det ikke inkludert salg av barnehagene som er tenkt å inngå i bo- og velferdssenteret.

I konsept 0+ er det medtatt FDVU-kostnader for «uberørt areal», altså den del av bygget som ikke planlegges ombygget. Dette arealet er imidlertid ikke medtatt ved vurdering av investeringskostnad.

0+-alternativet innebærer fortsatt drift av to barnehager på Kvaløysletta, mens 2D og 3D alternativene erstatter dagens barnehagedrift med en ny barnehage som inngår i konseptene. Drift av dagens barnehager er ikke inkludert i FDVU-kostnadene i 0+-alternativet. For at driftskostnadene ved de ulike konseptene reelt sett skal være sammenlignbare, bør FDVU kostnadene også for videre drift inkluderes, på samme måte som at FDVU-kostnader for uberørt areal i dagens bygningsmasse er inkludert i dette alternativet.

Ved sammenligning/benchmarking av kalkyler i KVVU mot egne beregninger, avviker enkelte delprosjekt noe, men i sum er kostnadsnivå for de ulike konsepter i tråd med egne beregninger. Metode og resultater anses å være tilfredsstillende for beregning av kostnadskalkyler og LCC-kostnader.

6.2.3 Vurdering av usikkerhetsanalyse

Usikkerhetsanalysen i KVVU-en er gjennomført etter god metodikk, der relevant usikkerhet er tatt høyde for. I vedlegg 3 til KVVU presenteres trippelanslagene for estimatusikkerheten og hendelsesusikkerheten. Videre gis det en kort dokumentasjon for spennet som er satt for de ulike kostnadselementene og hendelsene. Trippelanslagene ble satt med alternativ 3D (tomt B) som utgangspunkt, før det ble vurdert relative endringer til 0+ og 2D konseptene. Det er dermed tydelig hvilken argumentasjon som ligger til grunn for de ulike anslagene.

Det er ikke presentert et standardavvik for resultatene, som sier noe om variasjonen, og dermed kan brukes til å sammenligne usikkerhet på tvers av prosjekter og konsepter. Standardavviket gir den gjennomsnittlige avstanden fra forventet verdi i simuleringene. Ved å oppgi standardavvik for resultatene ville det vært enklere å vurdere om usikkerheten er overvurdert eller undervurdert for de ulike konseptene.

Vår overordnede vurdering av usikkerheten er at usikkerhetsspennet er noe smale for estimatusikkerhets, mens de er noe bredere for usikkerhetsdrivere. Dette vil antagelig veie litt opp for hverandre og i samlet utgjøre et nokså fornuftig usikkerhetsnivå. Vi tror likevel at usikkerheten er noe undervurdert, og det for flere kostnadsestimater og usikkerhetsdrivere kunne vært lagt til grunn et bredere spenn, som også var noe mer høyreskjevt. Dette innebærer at kostnadene kan øke mer enn de kan reduseres, noe som er sannsynlig i denne fasen av prosjektet.

Det fremstår uklart hvilken gjennomføringsmodell man baseres seg på. Det ble ved usikkerhetsanalyse nevnt samspill som aktuell modell. Samtidig er det i KVVU oppgitt at kalkyle er kontert som en utførelsesentreprise. Dette vil ha påvirkning på kontering av enkelte kostnader, og også påvirke håndtering av usikkerhet i prosjektet.

6.2.4 Vurdering av prissatte virkninger

Vi mener de inkluderte prissatte virkningene er relevante og riktige å ha med i en alternativanalyse. I selve beregningen av nåverdi er det imidlertid gjort noen metodiske feil.

Tall som presenteres som nåverdi er ikke nåverdier slik det er definert i en samfunnsøkonomisk analyse. Annuitetsfaktoren regner ut årlige renter og avdrag på investeringskostnadene gitt 60 års nedbetaling. Tallene som presenteres som nåverdi er summen av disse årlige kostnadene (pluss FDVU og skattefinansieringskostnad) i 60 år. Nåverdi i en samfunnsøkonomisk analyse skal diskontere fremtidige kontantstrømmer til dagens verdi med en diskonteringsrente som tar høyde for at en krone i dag er verdt med enn en krone i morgen. Etter Finansdepartementets rundskriv (Finansdepartementet, 2021) og Statsbyggs veileder i samfunnsøkonomisk analyse for byggsektoren (Statsbygg, 2021) skal denne være 4 prosent de første 40 årene i analyseperioden, og 3 prosent fra år 40 til år 60 i analyseperioden.

I beregning av årskostnaden for investeringer i LCC-analysen er styringsrammen⁹ ganget med en annuitetsfaktor lagt til grunn. I beregningen av nåverdien for investeringskostnaden i prissatte virkninger legges årskostnadene for investeringsanalyseperiode sammen etter følgende formel

$$\text{Investeringskostnad} = \text{Årskostnad} \text{ investeringskostnader} * \text{analyseperiode (60 år)}$$

Ved å summere årskostnadene for investeringen over 60 år får KVVU-en en negativ nåverdi for investeringene som ligger 2,3 til 2,6 ganger høyere enn styringsrammen for de ulike konseptene. Ny beregning av prissatte virkninger i KSI hvor årskostnadene er neddiskontert er gjort i kapittel 8. Avstanden mellom de prissatte virkningene er også vist i Figur 6-1.

Nåverdier (prissatte virkninger) skal sammenlignes med kostnadene som vil påløpe i 0-alternativet. 0-alternativet er forkastet i KVVU, mens 0+ er videreført i alternativanalysen. I KVVU er ikke de prissatte virkningene hverken sammenlignet med 0 eller 0+ alternativet, men kun oppgitt som nåverdien av påløpte kostnader i analyseperioden. Dermed synliggjøres ikke forskjellen fra dagens situasjon.

I 0+-alternativet beregnes ikke kostnader til drift av barnehagebygg og leiekostnader til menigheten. Dette er kostnader som vil påløpe i 0+ alternativet, selv om det ikke er relatert til dagens sykehjemsbygg. For å synliggjøre de potensielle besparelsene for kommunen ved å innlemme disse tjenestene i bo- og velferdssenteret, burde disse kostnadene vært medregnet i 0+-alternativet.

Gevinst ved tomtsalg er ikke inkludert i konsept 3D på tomt B. Heller ikke salg av barnehagene er inkludert i kostnadsberegningen for konsept 2D og 3D. Ved en sammenligning mot 0+-alternativet vil derfor 2D og 3D alternativet komme dårligere ut enn det ville gjort hvis dette var inkludert i analysen.

6.2.5 Vurdering av ikke-prissatte virkninger

I KVVU-en mangler det en tydelig oversikt over definisjon av hver av de ikke-prissatte virkningene.

Sosial bærekraft er en av de ikke-prissatte virkningene som vi særlig etterspør en definisjon av, da det i KVVU-en i liten grad har blitt gjort rede for hva definisjonen av begrepet er. Vi antar at begrepet er hentet fra Notat 1 fra Tromsø kommune (2024a), hvor et av samfunnsmålene er sosial bærekraft. Her omtales målsettingen som følgende:

⁹ I tillegg til styringsrammen (P50) er følgende kostnader medberegnet: reguleringskost frem til byggestart, prisregulering i byggeperioden, byggelånsrente/finansiering. Det er så trukket fra MVA.

«Alle innbyggerne er likeverdige, likestilte og har gode hverdagsliv. Tromsø vil bl.a. ha aktive innbyggere som har mulighet til å ivareta egen helse, trivsel og livskvalitet gjennom hele livet og ha trygge, mangfoldige og aktive lokalmiljø.»

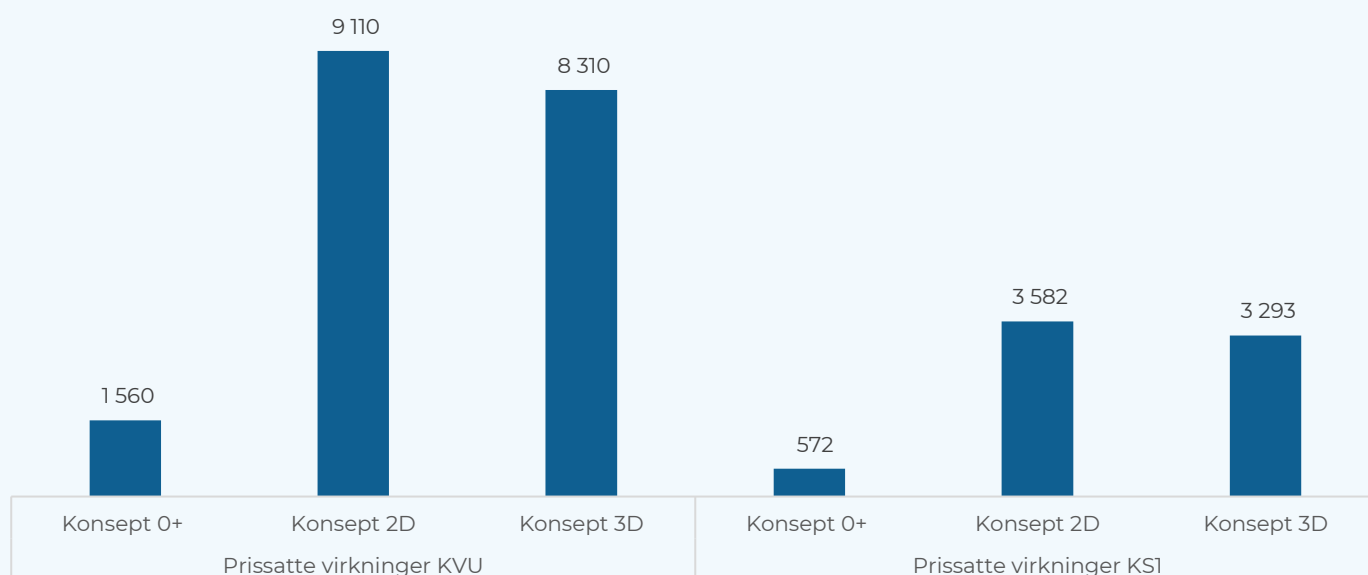
Sitat hentet fra Tromsø kommune (2024a)

Videre er det uklart for oss hvordan synergieffekter telles i vurdering av ikke-prissatte virkninger. Det er ikke skilt ut en egen virkning som omtaler synergieffekter, som muliggjør at det kan oppstå dobbelttelling i analysen. Denne hypotesen styrkes av at det i liten grad foreligger en forklaring på hvilke områder synergieffekter eventuelt er telt med.

I KVV-en vurderes ikke-prissatte virkninger etter verdimatisemetoden. Vi anser denne metoden som hensiktsmessig å benytte seg av. Videre kommer det tydelig frem hvilke ikke-prissatte virkninger som særlig påvirker endelig anbefaling. Det er i tillegg skissert i tekst hva som ligger til grunn for vurderingene av de ikke-prissatte virkningene, noe som gjør det enkelt å følge vurderingene som er tatt i KVV.

Konseptene i KVV-en er vurdert relativt til konsept 0+. På tross av dette er det vurdert at 0+ konseptet bidrar til økt trivsel og ulemper i anleggsperioden. Dette tyder på at 0+ konseptet har blitt vurdert mot nullalternativet, mens 2D og 3D trolig har blitt vurdert relativt til 0+ konseptet. Vi erfarer at det er lite hensiktsmessig å benytte to ulike referansepunkt for de ulike konseptene da det kan bidra til forvirring og skape usikkerhet rundt hvilke virkninger som faktisk oppstår. Se kapittel 8 for oversikt over bruk av referansepunkt i KSI.

Figur 6-1: Nåverdi prissatte virkninger i KVV og KSI. Kostnader i millioner 2024-kroner



7. Vår kostnads- og usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

I dette kapittelet presenterer vi vår egen usikkerhetsanalyse. Vi vil presentere våre anslag for samlet investeringskostnad som kan gi grunnlag for videre kostnadsstyring og for å vurdere prosjektets budsjettvirkninger. Dette er angitt som P50 og P85, og angis for alle analyserte alternativer som ikke-neddiskonterte investeringskostnader, inklusive merverdiavgift. Videre gjør vi rede for de største usikkerhetsfaktorene og eventuelle forskjeller mellom prosjektets og vår usikkerhetsanalyse..

7.1 Basiskostnader investeringskostnader

I grovsilingen i KS1 er syv nye konsepter tatt med videre i den samfunnsøkonomiske analysen, sammenlignet med KVU. I tillegg er også nullalternativet tatt med som et referansealternativ. I arbeidet med å anslå kostnader for de nye konseptene er det tatt utgangspunkt i de opprinnelige kostnadskalkylene i KVU. De opprinnelige kalkylene som er utarbeidet av Norconsult for konsept 0+, 2D og 3D er bearbeidet med tanke på funksjoner/tjenester og areal som er tilpasset de «nye» konseptene.

Det var ikke utarbeidet kalkyler for konsepter på tomt C i KVU-en. Kostnadene til alternativene på tomt C baserer seg på kostnadene for alternativet på tomt B (3D). Også tomteprisen er satt lik for tomt B og C. Det understrekes at tomteprisen for tomt C er høyst usikker, og dette er hensyntatt med et usikkerhetsspenn på +/-20 prosent for dette kostnadselementet i usikkerhetsanalysen.

Tabell 7-1: Våre investeringskostnader (basiskostnader). Tall i millioner 2024-kroner.

Samlet kalkyle vist i sum kroner	0+	2C	2D	Konsept 3B			Konsept 3C			Konsept 3D		
	tomt A	tomt A	tomt A	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C
01-06 Huskostnad	138	997	1 067	853	853	853	945	945	945	1 019	1 019	1 019
07 Entrepreniskostnad	4	29	36	14	18	18	14	18	18	36	40	40
08 Byggekostnad	28	205	221	174	174	174	192	192	192	212	212	212
09 Spesielle kostnader	12	83	89	78	71	71	86	79	79	92	85	85
09 Anleggsbidrag Arva	-	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
09 Midlertidighet, leie av paviljonger	61	103	103	103	-	-	103	-	-	103	-	-
09 Tomtekjøp 60 daa.	-	-	-	-	24	24	-	24	24	-	24	24
09 Trafikkløsninger Asplan Viak	-	4	4	4	17	1	4	17	1	4	17	1
10 MVA	61	356	381	307	284	280	337	313	309	367	344	340
SUM 01-10 Basiskostnad	304	1 779	1 903	1 535	1 442	1 423	1 683	1 590	1 571	1 835	1 742	1 723

For konsept 0+, 2D (tomt A) og 3D (tomt B) er de samme kalkylene som i KVU lagt til grunn, med unntak av en oppdatert tomtekostnad for tomt B. Oppdatert verdivurdering utført av Veridian Analyse AS ble oversendt fra Tromsø kommune 19.03.2025.

For samtlige nybyggskonsepter på tomt A er det lagt til grunn en rivekostnad på 1100 elsk mva per kvadratmeter BTA. Dette utgjør 6,64 millioner kroner under kostnadspost 09. spesielle kostnader. Tabell 7-2 gjengir basiskostnad for delt på de ulike funksjonene i konseptene.

Tabell 7-2: Basiskostnader fordelt på funksjoner (inkludert MVA)

Tomt	Konsept	Sykehjem ombygg	Utendørs										Totalt
A	O+	297 080 706	6 929 046										304 009 752
Tomt	Konsept	Beboerdel (rehab)	Beboerdel (nybygg)		Åpen del samfunn (nybygg)	Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase (rehab)	Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase (nybygg)	Utendørs BOV	Barnehage (nybygg)	Utendørs barnehage	Omsorgsboli g (nybygg BT2)	Utendørs omsorgsboli g (BT2)	Totalt
A	2C	239 398 729	759 384 355	0	212 580 092	129 894 749	167 055 955	39 789 221	0	0	223 011 614	7 891 322	1 779 006 036
A	2D	238 105 286	755 621 963	0	211 437 042	129 247 224	166 169 987	39 148 195	119 597 948	13 588 642	221 837 714	7 763 117	1 902 517 119
Tomt	Konsept	Beboerdel		Riving eksisterende bygg	Åpen del samfunn	Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase		Utendørs BOV	Barnehage	Utendørs barnehage	Omsorgs-boliger	Utendørs omsorgsboli g	Totalt
A	3B	962 546 683	0	8 305 000	0	300 525 577	0	10 325 416	0	0	239 631 551	13 268 001	1 534 602 228
A	3C	953 855 648	0	8 305 000	161 945 935	297 582 905	0	10 448 917	0	0	237 455 963	13 268 001	1 682 862 371
A	3D	948 468 628	0	8 305 000	160 982 820	295 758 930	0	9 807 892	122 768 581	39 278 788	236 107 455	13 139 796	1 834 617 891
B	3B	906 090 575	0	0	0	281 410 273	0	14 492 082	0	0	225 499 148	14 101 334	1 441 593 413
B	3C	903 109 495	0	0	152 873 317	280 400 918	0	14 615 584	0	0	224 752 907	14 101 334	1 589 853 556
B	3D	901 261 713	0	0	152 542 963	279 775 283	0	12 692 507	116 512 282	40 817 250	224 290 360	13 716 719	1 741 609 076
C	3B	894 132 711	0	0	0	277 361 496	0	14 492 082	0	0	222 505 789	14 101 334	1 422 593 413
C	3C	892 361 045	0	0	150 951 663	276 761 633	0	14 615 584	0	0	222 062 296	14 101 334	1 570 853 556
C	3D	891 262 903	0	0	150 755 332	276 389 816	0	12 692 507	115 187 146	40 817 250	221 787 403	13 716 719	1 722 609 076

Vi har også utarbeidet LCC kostnader for de konseptene og tomtealternativene som ikke var inkludert i KVV. LCC har på samme måte som investeringskostnaden tatt utgangspunkt i beregningene gjort av Norconsult.

Tabell 7-3: LCC. Tall i millioner 2024-kroner.

LCC mill. kroner	0+	2C	2D	Konsept 3B			Konsept 3C			Konsept 3D		
	tomt A	tomt A	tomt A	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C
01 Investeringskostnader	18	111	118	96	91	89	106	100	98	115	109	108
02 Forvaltningskostnader	1	3	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3
03 Drift og vedlikeholdskostnader	2	8	9	7	7	7	8	8	8	8	8	8
04 Utsifting- og utviklingskostnader	4	16	18	14	14	14	15	15	15	16	16	16
05 Forsyningskostnader	1	5	5	4	4	4	5	5	5	5	5	5
06 Renholdskostnader	2	8	9	7	7	7	8	8	8	8	8	8
02-06 SUM FDVU	10	41	43	34	34	34	38	38	38	40	40	40
01-06 SUM LCC	28	151	162	130	125	124	143	138	136	154	149	148

7.2 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Tabell 7-4: Usikkerhetsanalyse KS1. Tall i millioner 2024-korner

	0+	2C	2D	Konsept 3B			Konsept 3C			Konsept 3D		
	tomt A	tomt A	tomt A	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C	tomt A	tomt B	tomt C
Basis	304	1 779	1 903	1 535	1 442	1 423	1 683	1 590	1 571	1 835	1 742	1 723
Forventningsverdi	371	2 092	2 238	1 803	1 696	1 674	1 980	1 872	1 850	2 158	2 050	2 028
P50	367	2 073	2 218	1 789	1 685	1 664	1 964	1 861	1 838	2 141	2 033	2 011
P85	427	2 393	2 557	2 056	1 936	1 907	2 257	2 137	2 109	2 462	2 337	2 317
Standardavvik	51,1	274,7	294,6	234,7	218,9	216,5	254,2	242,1	240,1	278,3	265,2	264,6
Standardavvik (%)	17 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %

For fem kostnadsestimater har vi lagt til grunn en større nedside for ett eller flere konsepter sammenlignet med KVV. For usikkerhetsdriverne er det gjort mindre endringer både i oppsiden og nedsidene for enkelte hendelser. For utdypende om usikkerhetsspenn og vurderinger se vedlegg A.

7.3 Sammenligning av resultater med KVV

For de tre konseptene som både vurderes i KS1 og KVV, er det for alle tre konsepter vurdert en høyere usikkerhet. Samtidig er ikke forskjellene mellom vurderingen av usikkerheten i KS1 og KVV svært store. Det forventede tillegget er i KS1, som i KVV høyest for 0+ med 20,9 prosent. For konsept 2D og 3D (tomt B) er det forventede tillegget lavere enn for 0+, med henholdsvis 16,6 prosent og 16,8 prosent forventet tillegg. Usikkerhetsavsetningen er 16,2 prosent for 0+, 15,3 prosent i 2D og 14,9 prosent i 3D.

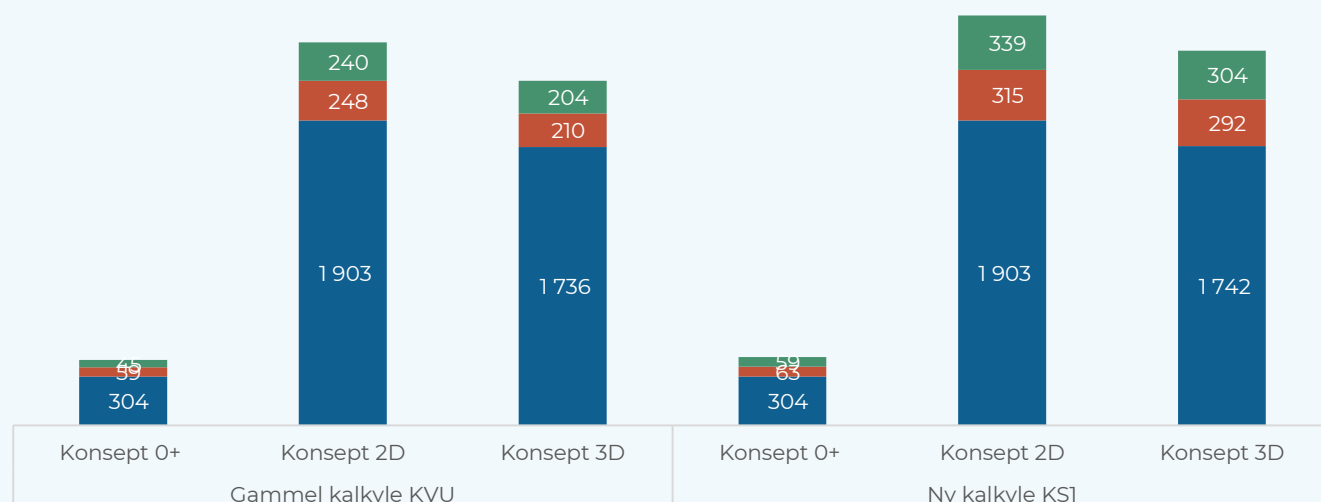
Vi kommer til en høyere usikkerhet i KS1 på bakgrunn av at flere av usikkerhetsdriverne og estimatusikkerhetene er vurdert som høyreskjeve (større nedside enn oppside for endringer i kostnader). Følgelig er den beregnede basiskostnaden styringsrammen (P50) og kostnadsrammen (P85) høyere i KS1 sammenlignet med KVV.

	KVV			KS1		
	Konsept 0+	Konsept 2D	Konsept 3D	Konsept 0+	Konsept 2D	Konsept 3D
SUM 01-10 Basiskostnad	304	1 903	1 736	304	1 903	1 742
11 Forventet tillegg	59	248	210	63	315	292
01-11 Styringsramme P50	363	2 150	1 946	367	2 218	2 033
12 Usikkerhetsavsetning	45	240	204	59	339	304
01-12 Kostnadsramme P85	408	2390	2151	427	2557	2337

7.4 Oppsummering av vår usikkerhetsanalyse

På samme måte som i KVV legger vi i KS1 til grunn noe høyere usikkerhet knyttet til 0+-alternativet. For øvrige konsepter er usikkerheten tilnærmet lik, med 15 prosent standardavvik. For hvert enkelt konsept er det forhold som trekker i ulike retninger, men som samlet gjør at usikkerheten mellom konseptene blir tilnærmet lik.

Figur 7-1: Sammenligning av basiskostnad, styringsramme og kostnadsramme i KVV og KS1



Hovedforskjellen mellom alternativene (med unntak av 0+) er større usikkerhet knyttet til tomtekostnad for alternativene på tomt C.

8. Vår samfunnsøkonomiske analyse

Vår samfunnsøkonomiske analyse av alternativene er gjennomført i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109/23. I dette kapitlet redegjør vi for vår vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger og rangering. Vi sammenligner våre vurderinger med KVV der det er hensiktsmessig.

Den samfunnsøkonomiske analysen inneholder følgende elementer:

1. Identifisering av berørte aktører og virkninger
2. Prissatte virkninger
3. Ikke-prissatte virkninger
4. Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Til sist i kapitlet drøftes kommunens muligheter for finansiering av prosjektet.

8.1 Identifiserte berørte parter og virkninger

I våre vurderinger av ikke-prissatte virkninger benytter vi oss primært av tilsvarende virkninger som identifisert i KVV. Vi har dog valgt en noe ulike inndeling, dette skisseres under.

8.1.1 Berørte parter

I likhet med KVV-en har vi identifisert en rekke berørte parter, og delt dem inn i fire ulike grupper. Gruppene som benyttes i KSI er som følger:

1. Organisasjonen som blir berørt
2. Ansatte og frivillige
3. Brukere
4. Samfunnet for øvrig

Disse fire overordnede inndelingene er relativt like som i KVV-en. Skillet ligger primært i gruppe 2, hvor vi har valgt å inkludere ansatte og frivillige, mens det i KVV-en avgrenses til frivillige. I KVV-en inkluder frivillige i en annen gruppe (gruppe 3, brukere).

Organisasjonen som blir direkte berørt av tiltaket, inkluderer aktuelle avdelinger i Tromsø kommune.

Blant **ansatte og frivillige** inkluderes arbeidstakere tilknyttet drift av sykehjem og de andre tjenestene som inngår i dagens Kvaløysletta. Videre vil større konsepter treffe flere ansatte og frivillige som potensielt kan få en plass i det nye konseptet. Denne gruppen vil også inngå i gruppen «ansatte og frivillige».

Brukere av konseptet er et vidt spenn som avhenger av endelig konseptvalg. Større konsepter treffer en bredere brukergruppe. Potensielle brukere inkluderer følgende: beboere og pårørende, brukere av andre tjenester, barnehagebarn og foresatte, brukere av menigheten og brukere av BOV (beboere, pårørende, besøkende).

Samfunnet for øvrig inkluderer innbyggere på Kvaløya og naboer spesifikt, andre næringsaktører på Kvaløya og øvrige aktører.

8.1.2 Prissatte virkninger

Vi vil i KS1 benytte oss av de samme prissatte virkningene som i KVV.

Virkninger i KVV	Virkninger i KS1
Investeringskostnad (P50, prisregulering og byggelånsrente/finansiering, alt eks. mva.)	Investeringskostnad (P50, prisregulering og byggelånsrente/finansiering, alt eks. mva.)
FDVU:	FDVU:
- Forvaltningskostnader - Drift og vedlikeholdskostnader - Utsifting- og utviklingskostnader - Forsyningskostnader - Renholdskostnader	- Forvaltningskostnader - Drift og vedlikeholdskostnader - Utsifting- og utviklingskostnader - Forsyningskostnader - Renholdskostnader
Skattefinansieringskostnad	Skattefinansieringskostnad

Som i KVV er analyseperioden og levetiden satt til 60 år. Diskonteringsraten er satt til 4 prosent til og med år 40, og 3 prosent resterende levetid. Sammenstillingsår og felles prisnivå er satt til 2024, for å sikre samsvar med KVV. Skattefinansieringskostnaden er satt til 20 prosent.

Som nevnt i vår vurdering av prissatte virkninger i KVV er det i 0+ alternativet ikke inkludert driftskostnader til dagens barnehager eller leiekostnader for menigheten. Vi har ikke grunnlag for å estimere disse kostnadene i KS1, og vil derfor holde disse kostnadene utenfor analysen. Vi bemerker likevel at ved å inkludere disse kostnadene 0+ alternativet, ville avstanden til de andre alternativene vært mindre enn det som nå fremgår.

8.1.3 Ikke-prissatte virkninger

I likhet med KVV-en har vi identifisert en rekke ikke-prissatte virkninger. De ikke-prissatte virkningene overlapper i stor grad med de som er benyttet i KVV. I KS1 har vi valgt å organisere virkningene noe ulikt enn det er gjort i KVV. Årsaken er at vi vil sikre at enkelte virkninger ikke dobbelttelles, samtidig som vi gjør det enkelt for leser å forstå hvilke argumenter som ligger til grunn for vurdering av de ulike virkningene.

Se Tabell 8-1 for en overordnet oversikt over de identifiserte ikke-prissatte samfunnsøkonomiske virkningene, og deres sammenheng med konsepter og berørte grupper.

Tabell 8-1 Ikke-prissatte virkninger i KVV og KS1

Virkninger i KVV	Virkninger i KS1
Økt trivsel (og trygghet)	Økt trivsel
Økt attraktivitet (styrke rekruttering av ansatte (med kompetanse))	Økt rekruttering
Bedre kvalitet på de kommunale tjenestene (sambruk og samhandling)	Økt kvalitet i tilbud
Økt tilgjengelighet for brukerne	--
Bidra til sosial bærekraft	Stedsutvikling
God utnyttelse av arealer	--
Miljøkostnader som følge av arealinngrep	Miljøkostnader
Ulemper i anleggsperioden	Ulemper i anleggsperioden
	Nytteeffekter som følge av å samle tjenester

Kilde: KVV. *De tre øverste virkningene i KVV kategoriseres under «Økt samlokalisering og større fagmiljø».

Den ikke-prissatte virkningen **stedsutvikling** definerer vi som hvorvidt konsept og/eller tomt bidrar til å utvikle lokalmiljøet. Denne virkningen omfatter grad valg av konsept eller tomt bidrar til å skape møteplasser, utvikle og bidra til å skape et mer levende lokalsamfunn. Dette er en virkning som i stor grad vektlegges i tidligere arbeid av kommunen, og løftes frem som viktig for prosjektet.

Virkingen **rekruttere og beholde personell** omfatter to ulike typer rekruttering: (1) rekruttere og beholde ansatte og (2) rekruttere frivillige. Rekruttere og beholde ansatte omfatter alle typer ansatte som konseptet huser. Ved større konsepter, vil en større gruppe ansatte påvirkes av virkingen. Vi ekskluderer virkninger som kun antas å være fordelingseffekter, det vil si økt rekruttering som går på bekostning av rekruttering andre steder. Rekruttering av frivillige omfatter frivillige som inkluderes i enkelte av konseptene.

Kvalitet i tilbud defineres som kvaliteten i det faktiske tilbudet som ulike brukergrupper mottar. Dette omfatter henholdsvis kvalitet i helsetilbudet, barnehagetilbudet, brukere av menighet og av de andre tjenestene som tilbys på Kvaløysletta. Virkingen inkluderer ikke trivselseffekter som følge av et bredere tjenestetilbud.

Virkingen **trivsel** omtaler beboere og ansattes trivsel i hverdagen. For beboere avgrenses trivsel til å omfatte trivsel i hverdagen som følge av bedre innendørs og utendørs omgivelser, samt eventuell tilgang på flere møteplasser. Økt trivsel som følge av et bedre helsetilbud omtales ikke her, men under virkingen «kvalitet i tilbud». For ansatte avgrenses trivselseffekter til virkninger som følge av eventuell bedre arbeidshverdag.

Den ikke-prissatte virkingen **nytteeffekter som følge av å samle tjenester** er synergieffekter som oppstår som følge av et samlet tjenestetilbud. Dette ekskluderer påvirkning på kvalitet på tilbud, og omhandler kun positive virkninger som følger av at ulike tilbud samles på ett sted. Dette inkluderer å sikre at synergieffekter omtales en gang, har vi valgt å skille ut disse virkningene.

Ulemper i anleggsperioden knyttes til økt støy, støv, og økt anleggstrafikk for beboere og naboer. I tillegg inkluderer det også behov for bruk av alternative boplasser for nåværende beboere.

Miljøkostnader inkluderer negative virkninger som følge av inngrep i uberørt natur.

Tabell 8-2 Oversikt over ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse

Hva innebærer tiltaket?	Berørt gruppe	Berørte aktører	Hva fører tiltaket til?	Virkning	Samfunnsøkonomisk virkning
Bygge beboerdel Utvikle en tverrfaglig tjenestebase Utvikle en teknisk del Bygge ny barnehage Bygge bydelstorg Bygge omsorgsboliger	Organisasjonen direkte berørt	Tromsø kommune	Endring av areal	Endring av bydelssentrum	Stedsutvikling
	Ansatte og frivillige	Ansatte	Nye arbeidslokaler	Mer attraktivt å jobbe i BOV	Rekruttere og beholde
				Bedre fysisk arbeidsmiljø	Trivsel
		Frivillige	Nye lokaler	Samlingspunkt	Rekruttere og beholde
				Bedre betingelser for drift	Trivsel
	Brukere	Beboere og pårørende	Nye lokaler	Bedre plass	Kvalitet i tilbud
				Moderne fasiliteter	Ulemper i anleggsperioden
				Hjemlig preg	Trivsel
				Nye møteplasser	
		Brukere av andre tjenester	Nye lokaler	Moderne fasiliteter	Kvalitet i tilbud
		Barnehagebarn og foresatte	Nye lokaler	Moderne fasiliteter	Kvalitet i tilbud
		Brukere av menigheten	Nye lokaler	Bedre betingelser for drift	Kvalitet i tilbud
		Brukere av BOV (beboere, pårørende, besøkende)	Samlokalisering	Økt samhandling mellom ulike tjenestetilbud	Nytteeffekter for berørte ved å samle tjenester
				Bedre arealutnyttelse (fellesarealer)	
	Samfunnet for øvrig	Innbyggere på Kvaløya og naboer spesifikt	Anleggsarbeid	Økt aktivitet	Ulemper i anleggsperioden
					Stedsutvikling
					Trivsel
		Andre næringsaktører på Kvaløya	Utvidet aktivitetstilbud	Økt aktivitet	Ulemper i anleggsperioden
					Stedsutvikling
		Øvrige	Arealbeslag	Naturinngrep	Miljøkostnader

8.2 Vurdering av prissatte virkninger. Tall i millioner 2024-kroner.

	0	0+	2C	2D	3B	3C	3D
	Dagens tilbud	Forbedre beboerdel	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, beboerdel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase	Nybygg, BOV uten BHG	Nybygg, BOV med BHG
Tomt	A	A	A	A	A B C	A B C	A B C
Nåverdi prissatte virkninger	Ikke vurdert	-572	-3 355	-3 582	-2 902 -2 763 -2 737	-3 177 -3 039 -3 008	-3 439 -3 293 -3 265
Differanse til 0+	Ikke vurdert	-	-2 783	-3 010	-2 330 -2 191 -2 164	-2 605 -2 466 -2 436	-2 867 -2 721 -2 693
Rangering		1	10	12	4 3 2	7 6 5	11 9 8

De prissatte virkningene varierer fra -3 582 (konsept 2D, tomt A) til -572 (0+). Vi bemerker at nåverdi prissatte virkninger er oppgitt på samme måte som i KVV, altså som nåverdi av kostnaden og ikke som differansen fra 0-alternativet. På grunn av at det ikke foreligger driftskostnader for 0-alternativet kan vi ikke foreta denne sammenligningen i KVV. Vi har likevel lagt til differanse fra 0+-alternativet. Samtidig bemerker vi at vesentlige kostnader er utelatt fra 0+-alternativet, og de faktiske merkostnadene (differanse fra 0+) er overvurdert for samtlige konsepter.

8.3 Vurdering av ikke-prissatte virkninger

8.3.1 Metode

Basert på tilgjengelig informasjon har vi gjort en selvstendig vurdering av ikke-prissatte virkninger for samtlige konsepter som er tatt med videre fra grovsilingen.

I likhet med KVV-en benytter vi oss av verdimatrisemetoden for å vurdere de ikke-prissatte virkningene slik denne er beskrevet i DFØs veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023). For å vurdere de ikke-prissatte virkningene har vi vurdert hvor mange som blir berørt, i hvor stor grad de berørte blir påvirket av tiltakene. Ved bruk av verdimatrisemetoden kommer vi frem til samfunnsøkonomisk konsekvens.

Vi vurderer alle samfunnsøkonomiske virkninger som endringer mot nullalternativet. I KVV-en har de benyttet en forbedret beboerdel (0+) som referansepunkt, med bakgrunn i at dagens tilbud ikke oppfyller krav til lovlig drift. På tross av at dagens tilbud ikke er lovlig i drift, anser vi det som mer hensiktsmessig å benytte nullalternativet og ikke 0+ som referansepunkt i analysene. Årsaken til dette er todelt. For det første vil bruk av nullalternativet bidra til å illustrere de faktiske reelle virkningene som vil oppstå sammenlignet med tilbudet som tilbys i dag. Ved å benytte 0+ alternativet som er et teoretisk referansepunkt, vil enkelte positive og negative virkninger være mindre synlige i analysen. For det andre vil trolig analysen og vurderingene være mer transparente og enklere å følge dersom en kun benytter nullpunkt som referansepunkt.

Tabell 8-3: Skala for vurdering av størrelse på de ikke-prissatte virkningene

Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ubetydelig /ingen	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
--------------------	--------------	-----------------	---------------	-------------------	---------------	-----------------	--------------	--------------------

Vi har valgt å vurdere de ikke-prissatte virkninger over tre steg:

1. Ikke-prissatte virkningene som oppstår som følge av konseptvalg
2. Ikke-prissatte virkningene som oppstår som følger av tomtevalg
3. Sammenstilte ikke-prissatte virkninger fra valg av konsept og tomt.

Dette metodikken skiller seg fra KVV-en, hvor konseptvalg og tomtevalg ble vurdert samlet. Vi har valgt å gjennomføre vurderingene over tre steg for å tilrettelegge for at analysen dekker samtlige effekter, samtidig som risiko for dobbelttelling reduseres. Vi mener at denne metodikken bidrar til at Tromsø kommune får et strukturert og transparent informasjonsgrunnlag.

8.3.2 Vurdering av ikke-prissatte virkninger som følger av konseptvalg

Første steg i vurderingen innebærer å vurdere ikke-prissatte virkninger som følger av ulike konseptvalg, uavhengig av tomtens lokasjon. I Tabell 8-4 oppsummerer vi vurderingene av de ikke-prissatte virkningene som følger av de ulike konseptene.

Basert på vurdering av ikke-prissatte virkninger som følge av konseptvalg alene, kommer fulle bo- og velferdssenter best ut med flest positive ikke-prissatte virkninger. Konsept 3D Nybygg, bo- og velferdssenter med barnehage kommer best ut. Overordnet er årsaken til dette at konseptet trolig bidrar med flere positive virkninger for en større gruppe berørte aktører. Under følger begrunnelsen for hver av vurderingene som er tatt.

Tabell 8-4 Oppsummering av ikke-prissatte virkningene av konseptene

	0	0+	2C	2D	3B	3C	3D
	Dagens tilbud	Forbedre beboerdel	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, beboedel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase	Nybygg, BOV uten BHG	Nybygg, BOV med BHG
Stedsutvikling	0	0	++	++	0	++	++
Rekruttere og beholde	0	+	++	++	+	++	++
Kvalitet i tilbud	0	0	++	+++	++	+++	++++
Trivsel	0	+	+++	+++	++	++++	++++
Nytteeffekter som følge av å samle tjenester	0	0	++	+++	0	++	+++
Ulemper i anleggsperiode	0	-	--	---	-	--	---
Miljøkostnader	0	0	--	--	-	--	--
Rangering	7	6	4	3	5	2	1

Note: Dagens tilbud fungerer som referansepunkt. Forbedre beboerdel (0+) behandles i KS1 som et eget konsept.

Stedsutvikling

Større konsepter vil ha en innvirkning på flere aktører. Dette betyr at omfanget av berørte parter også er større for større konsepter, uavhengig av tomtevalg. Fulle bo- og velferdssenter (2C, 2D, 3C og 3D) vurderes derfor å ha en større positiv virkning på stedsutvikling, sammenlignet med konsepter med mindre tilbud (0+ og 3B).

Videre vil trolig stedsutvikling være upåvirket av om konseptet inkluderer et barnehagetilbud eller ikke. Årsaken er at det allerede eksisterer barnehager i området. Konsepter som kun skiller av hvorvidt de har et barnehage-tilbud eller ikke, vurderes derfor å ha lik virkning for stedsutvikling. Dette gjelder konseptene 2C /2D og 3C/3D.

Konsepter med et tjenestetilbud tilsvarende dagens tilbud påvirker trolig stedsutvikling i liten grad. Dette gjelder konseptene 0+ og 3B, som ikke utvider tjenestetilbudet utover det som tilbys i dag. Vi vurderer også at stedsutvikling er uavhengig av hvorvidt konseptet er et nybygg eller om det er påbygg/ ombygg. Årsaken er at vi tror utvikling av møteplasser og lokalsamfunn i liten grad avhenger av slike forhold.

Basert på vurderingene skissert over, vurderer vi at konseptene 2C, 2D, 3C og 3D har størst positive virkning på stedsutvikling.

Rekruttere og beholde personell

Bygget er en viktig del av arbeidsplassen til helse- og pleiepersonell, og kan påvirke mulighetene til å utføre jobben på en god måte. Å samle tjenester et felles sted bidrar til større fagmiljø som kan gi positive virkninger for de ansatte. At det legges til rette for en bedre arbeidssituasjon for helse- og pleiepersonell kan ha positive virkninger både for å rekruttere og beholde personell. Om flere ønsker å stå i arbeid lenger vil det være en positiv samfunnsøkonomisk virkning. Dette taler for en positiv virkning for samtlige konsepter med unntak av 0+.

Videre vil fulle bo- og velferdssenter antageligvis ha positive virkninger for rekruttering av frivillige. Slik situasjonen er i dag, har frivilligheten utfordringer med å rekruttere særskilt på Kvaløysletta. Ved å skape en plass

for frivillige vil en antageligvis tilrettelegge for økt rekruttering i området. Frivilligheten inngår kun i fulle bo- og velferdssentre, som er årsaken til at mindre konsept (0+ og 3B) trolig ikke vil påvirke rekruttering til frivilligheten.

Videre vil en trolig kunne oppnå ytterligere positive virkninger for rekruttering på Kvaløysletta isolert. Disse virkningene inngår derimot ikke i vår vurdering, da disse trolig går på bekostning av rekruttering andre steder og derfor ikke utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst. Dette inkluderer følgende effekter:

- Økt attraktivitet som følge av et større og bedre tjenestetilbud.
- Positiv påvirkning på rekruttering ved påbygg og nybygg. Trolig enda mer attraktivt å arbeide i et nybygg kontra ombygg/ påbygg, da dette antagelig er mer funksjonelt.

Basert på vurderingene skissert over, er konseptene 2C, 2D, 3C og 3D isolert sett er best når det kommer til å rekruttere og beholde personell.

Kvalitet i tilbud

Vi vurderer at større konsepter øker omfanget av berørte parter, uavhengig av tomtevalg, også når det kommer til kvalitet i tilbudet. Dette er årsaken til at fulle bo- og velferdssenter vurderes å ha en større positiv virkning på kvalitet i tilbud, sammenlignet med konsepter som rommer et mindre tilbud.

Videre antar vi at kvaliteten i tilbudet bedres for alle konsepter, sammenlignet med nullalternativet. Dette er årsaken til at samtlige konsepter, med unntak av 0+, vurderes å ha en positiv virkning på kvalitet i tilbudet. For 0+ konseptet vil beboerne også trolig oppnå en bedre kvalitet i tilbudet. Samtidig vil færre beboere få benytte seg av tilbudet, da en forbedring av beboerdel i 0+ alternativet bidrar til å redusere antall plasser. Samlet vurderer vi derfor at den positive virkningen 0+ konseptet har på kvalitet i tilbudet, oppveies av at et færre antall beboere får tilgang på tilbudet.

Konsepter med et barnehagetilbud vil trolig påvirke kvalitet i tilbudet i større grad, sammenlignet med konsepter uten barnehage. Årsaken til dette er at barnehagebyggene som i dag eksisterer, er utdaterte bygg. Ved å inkludere barnehager i bo- og velferdssenteret, vil trolig også brukere av barnehagen oppnå et bedre tilbud sammenlignet med det de får i dag. Dette er årsaken til at 2D og 3D vurderes bedre enn 2C og 3C.

Til slutt vurderer vi at nybygg i større grad tilrettelegger for økt funksjonalitet, sammenlignet med konsepter som innebærer å bygge på eller om (3B, 3C, 3D kontra 0+, 2C og 2D). Dette mener vi bidrar til å bedre kvaliteten i tjenestene, uavhengig av størrelsen på konseptene. Dette inkluderer også økt fleksibilitet for å korrigere for fremtidige tilpasningsbehov.

Basert på vurderingene skissert over, vurderer vi at konsept 3D har størst positive påvirkning på kvalitet i tilbud.

Trivsel

Vi vurderer at samtlige konsepter medbringer en positiv trivselseffekt, både for ansatte og for beboere. I likhet med tidligere vurderinger, vurderer vi også her at større konsepter vil øke omfanget av berørte parter, uavhengig av tomtevalg. Dette er årsaken til at fulle bo- og velferdssenter vurderes å ha en større positiv virkning på trivsel, sammenlignet med konsepter som rommer et mindre tilbud. Videre vil trolig bo- og velferdssenter bidra til mer trivsel for beboere fordi de bidrar til å skape nye møteplasser og tilrettelegger for økt naturlig liv i nærområdet til sykehjemmet. Tilsvarende effekter vil antageligvis ikke oppstå for de mindre konseptene (0+ og 3B).

Ansatte og frivillige vil trolig trives bedre i nyere bygg. Dette kommer både av tilgang på bedre pauselokaler, samt lokaler som i større grad tilrettelegger for en bedre arbeidshverdag. Videre opplever trolig også beboere økt trivsel i nybygg (3B, 3C og 3D), da lokalene vil ha et med «hjemlig» preg sammenlignet med konsepter som bygger på (2C og 2D).

En forbedret beboerdel (0+) vil også medføre økt trivsel. I likhet med vurderinger knyttet til kvalitet i tilbud, vil det oppstå en trivselseffekt for beboere som i noen grad oppveies av at færre beboere kan bo på Kvaløysletta. Videre vil det antageligvis også oppstå en effekt for de ansatte, da de vil få lokaler som i noen bedre grad tilrettelegger for deres arbeidshverdag. Samlet sett vurderer vi derfor en liten positiv trivselseffekt for konseptet 0+

Basert på vurderingene skissert over, vurderer vi at konseptene 3C og 3D har størst positive påvirkning på trivsel.

Nytteeffekter som følge av å samle tjenester

Større konsepter øker omfanget av berørte parter, uavhengig av tomtevalg. Dette er årsaken til at fulle bo- og velferdssenter vurderes å ha en større positiv virkning på nytteeffekter som følge av å samle tjenester, sammenlignet med konsepter som rommer et mindre tilbud. Videre vil et større tjenestetilbud øke potensialet for synergieffekter. Ved å samlokalisere tjenester i bo- og velferdssenter vil sannsynlighet for at tjenestetilbyderne kan dele areal og dra nytte av nærhet til hverandre øke.

Konsepter med barnehagetilbud vil trolig ha en noe større positiv virkning brukere av bo- og velferdssenteret. Sammenlignet med nullalternativet, vil ansatte ved bo- og velferdssenter med barnehage (2D og 3D) få en økt nærhet til barnehage. Dette kan bidra til å gjøre det enklere at hverdagskabalene går opp. I tillegg vil barnehagens utearealer også kunne benyttes av besøkende utenom barnehagetid, noe som virker positivt inn på det totale tilbudet ved bo- og velferdssenteret.

Konseptene 0+ og 3B har ingen endring i tjenestetilbud sammenlignet med nullalternativet. Det medfører at det ikke vil oppstå slike nytteeffekter ved disse konseptene.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at enkelte interessenter oppfatter at enkelte av tilbudene har en nøytral nytte.

Basert på vurderingene skissert over, vurderer vi at det oppstår størst nytteeffekter som følge av å samle tjenester ved konsept 3D: bo- og velferdssenter med barnehage.

Ulemper i anleggsperiode

Vi vurderer at større prosjekter vil medbringe større ulemper i anleggsperioden i form av blant annet støy, støv, og økt anleggstrafikk. Med bakgrunn i dette, vil trolig bo- og velferdssenter medbringe større ulemper i anleggsperioden. Derom konseptet inneholder en barnehage, vurderes ulempene til å være større. Vi skiller ikke mellom konsepter med om/påbygg og nybygg, da vi ikke har grunnlag for å mene at ulempene blir større eller mindre ved nybygg eller påbygg.

Basert på vurderingene skissert over, vurderer vi at konseptene 2D og 3D som medbringer størst ulemper i anleggsperioden.

Miljøkostnader

Til slutt vurderer vi at miljøkostnadene øker jo større prosjektet er. I likhet med ulemper i anleggsperioden, vil antageligvis bo- og velferdssenter ha større miljøkostnader. Vi velger å ikke skille mellom konsepter med- og uten et barnehagetilbud.

Basert på vurderingene skissert over, vurderer vi at konseptene 2C, 2D, 3C og 3D som medbringer størst miljøkostnader.

8.3.3 Vurdering av ikke-prissatte virkninger som følger av tomtevalg

I analysens neste steg har vi vurdert de ikke-prissatte virkningene som følger av tomtevalg. Se Tabell 8-5 for en samlet oversikt over vurderingene.

Vi benytter tomt A som referansepunkt for vurderingene, da tomt A er dagens lokasjon for Kvaløysletta sykehjem. I tabellen under tillegges derfor tomt A verdi lik 0 for alle ikke-prissatte virkninger. Det er ikke ensbetydende med at tomt A ikke har positive eller negative kvaliteter. Tabellen viser kun hvordan tomt B og tomt C kan bidra til å øke eller redusere de ulike virkningene som oppstår, uavhengig av konseptvalg, sammenlignet med tomt A.

Basert på ikke-prissatte virkninger av tomtevalg alene, kommer tomt B best ut. På andre plass kommer tomt C, mens tomt A rangeres som den tredje beste tomten. Under følger begrunnelse som ligger bak denne rangeringen.

Tabell 8-5 Vurdering av ikke-prissatte virkninger som følge av tomtevalg

	Tomt A	Tomt B	Tomt C
Stedsutvikling	0	++	+
Rekruttere og beholde	0	0	0
Kvalitet i tilbud	0	0	0
Trivsel	0	++	++
Nytteeffekter som følge av å samle tjenester	0	0	0
Ulemper i anleggsperiode	0	+++	+++
Miljøkostnader	0	--	---
Rangering	3	1	2

Note: Tomt A brukes som referansepunkt og har derfor fått verdien 0.

Stedsutvikling

Tomt A er preget av høydemeter, som kan gjøre det utfordrende for beboere å bevege seg rundt i nærområdet. Tomt B og tomt C ligger i et flatere landskap, som trolig i større grad tilrettelegger for at beboere kan delta i lokalsamfunnet. Dette taler for at konsepter lagt til tomt B og tomt C vil bidra til økt stedsutvikling, sammenlignet med tilsvarende konsept lagt til tomt A. Virkningen vurderes å være noe mer positivt for tomt B, da denne ligger noe nærmere det lokale bydelssentrumet enn tomt C.

På den andre siden skilles tomt B og tomt C, og bydelssentrum, av en vei som kan bidra til å redusere tomtenes tilgjengelighet. Tilsvarende vei eksisterer ikke i referansealternativet, tomt A. Kommunen har derimot gjort det klart at omregulering av veien er en forutsetning satt av kommunen for at et konsept skal settes til tomt B eller tomt C.

I tillegg er tomt B og tomt C lokalisert i nærheten av fjæra og i et område med antagelig større potensial for å bli en møteplass, sammenlignet med tomt A. Dette bidrar til å stryke vår vurdering knyttet til at tomt B og tomt C bidrar noe mer til stedsutvikling, sammenlignet med tomt A.

Trivsel

I tråd med innspill vurderer vi at konsepter lagt til tomt B og tomt C vil kunne bidra til å øke trivsel blant beboere, sammenlignet tilsvarende konsept lagt til tomt A. Bakgrunnen til dette er todelt. For det første vil nærhet til sjø og god utsikt kunne bidra til økt trivsel hos beboerne. I tillegg vil planlagt friareal i forgrunnen av konseptet tilgjengeliggjøres for beboerne, samtidig som de i større grad vil oppleve å være i nærheten av aktivitet og mennesker som benytter dette området. Vi finner ikke tilsvarende muligheter for konsepter lagt til tomt A.

Samlet sett vurderer vi at tomt B og tomt C bidrar til økt trivsel, sammenlignet med tomt A.

Ulemper i anleggsperiode

Tomt A er lokalisert i et område med flere naboer enn tomt B og tomt C. Ved å legge valgt konsept til tomt B eller tomt C, vil en trolig redusere omfanget av naboer som påvirkes negativt i anleggsperioden.

Videre vil også valg av tomt B eller tomt C kunne redusere ulemper i anleggsperiode ytterligere som følge av at dagens beboere ikke må flyttes til midlertidige lokaler slik de må dersom konsepter settes til tomt A. Ved å benytte tomt B eller tomt C, kan dagens bygg benyttes frem til de nye konseptene er ferdigstilt.

Samlet sett vurderer vi derfor at ulemper i anleggsperioden er mindre ved tomt B og tomt C, sammenlignet med tomt A.

Miljøkostnader

Tomt B og tomt C er i større grad uberørt natur, mens tomt A allerede benyttes til bygg og parkeringsplass. Med bakgrunn i dette, vurderer vi at det trolig vil oppstå større miljøkostnader dersom konseptene settes til tomt B eller tomt C, sammenlignet med tilsvarende konsept på tomt A. Videre vurderer vi at miljøkostnadene er noe større for tomt C, da denne tomten i større grad er tilgjengelig for friluftaktivitet.

Samlet vurderer vi at miljøkostnadene er noe større dersom konsepter settes til tomt C.

Øvrige virkninger

Vi vurderer at det trolig ikke oppstår ytterligere virkninger for rekruttering, kvalitet i tilbud eller nytteeffekter som følge av å samle tjenester som følge av tomtevalg.

8.3.4 Samlede ikke-prissatte virkninger som følge av konseptvalg og tomtevalg

I tabellen under har vi summert opp de ikke-prissatte virkningene som oppstår som følge av konseptvalg og tomtevalg. Basert på ikke-prissatte virkninger alene, kommer konsept 3D: nybygg, Bo- og velferdssenter med barnehage på tomt B best ut.

Tabell 8-6 Samlede ikke-prissatte virkninger som følge av konseptvalg og tomtevalg

	0	0+	2C	2D	3B			3C			3D		
	Dagens tilbud	Forbedre beboerdel	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, beboerdel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase			Nybygg, BOV uten BHG			Nybygg, BOV med BHG		
Tomt	A	A	A	A	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Stedsutvikling	0	0	++	++	0	++	+	++	++++	+++	++	++++	+++
Rekruttere og beholde	0	+	++	++	+	+	+	++	++	++	++	++	++
Kvalitet i tilbud	0	0	++	+++	++	++	++	+++	+++	+++	++++	++++	++++
Trivsel	0	+	+++	+++	++	++++	++++	++++	+++++	+++++	++++	+++++	+++++
Nytteeffekter som følge av å samle tjenester	0	0	++	+++	0	0	0	++	++	++	+++	+++	+++
Ulemper i anleggsperiode	0	-	--	---	-	++	++	--	+	+	---	0	0
Miljøkostnader	0	0	--	--	-	---	---	--	---	---	--	---	---
Rangering	13	12	9	7	11	7	10	6	2	4	5	1	3

8.4 Rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabell 8-7 Vår samfunnsøkonomiske vurdering av konseptene, neddiskonterte millioner 2024-kroner

	0	0+	2C	2D	3B			3C			3D		
	Dagens tilbud	Forbedre beboerdel	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, beboedel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase			Nybygg, BOV uten BHG			Nybygg, BOV med BHG		
Tomt	A	A	A	A	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Nåverdi prissatte virkninger (millioner 2024-kroner)	Ikke vurdert	-572	-3 355	-3 582	-2 902	-2 763	-2 737	-3 177	-3 039	-3 008	-3 439	-3 293	-3 265
Stedsutvikling	0	0	++	++	0	++	+	++	++++	+++	++	++++	+++
Rekruttere og beholde	0	+	++	++	+	+	+	++	++	++	++	++	++
Kvalitet i tilbud	0	0	++	+++	++	++	++	+++	+++	+++	++++	++++	++++
Trivsel	0	+	+++	+++	++	++++	++++	++++	+++++	+++++	++++	+++++	+++++
Nytteeffekter som følge av å samle tjenester	0	0	++	+++	0	0	0	++	++	++	+++	+++	+++
Ulemper i anleggsperiode	0	-	--	---	-	++	++	--	+	+	---	0	0
Miljøkostnader	0	0	--	--	-	---	----	--	-----	-----	--	-----	-----
Rangering	13	12	9	7	11	7	10	6	2	4	5	1	3

Rangeringen når prissatte og ikke prissatte virkninger sees sammen er den samme som for ikke-prissatte virkninger. Dette begrunnes med at forskjellen i kostnader mellom alternativene ikke utjevner forskjellene i de ikke prissatte virkningene mellom konseptene. Vi anbefaler derfor konsept 3D på tomt B, etterfulgt av konsept 3C på samme tomt. Hvis det ikke er mulig å benytte tomt B, anbefaler vi konsept 3D på tomt C. Anbefalingen om konsept 3D på tomt B er samme anbefaling som i KVV. KVV anbefaler nybygg på tomt A, hvis bygg på tomt B ikke kan realiseres. Vår vurdering om å bygge på tomt C hvis bygg på tomt B ikke kan realiseres skiller seg dermed fra KVV.

8.5 Finansiering

Det finnes flere ulike kilder til finansiering byggeprosjekter i kommunene generelt, og for omsorgsboliger og sykehjem spesielt.

I tillegg til leieinntekter og mulig støttemidler, skisserer KVV-en fire sentrale tilskuddsordninger som kommunen kan søke på for å få bidrag til finansiering av investeringen. Vi benytter oss av disse finansieringskildene i vår beregning for finansiering.

- Tilskudd fra husbanken
- Mva. kompensasjon
- Kulturhustilskudd
- Spillemidler til friluftsliv og nærmiljøanlegg

Beregningen må sees på som et anslag, og ikke et nøyaktig støttebeløp.

Satsene for husbankens tilskudd til omsorgsboliger og institusjonsplasser er oppdatert med satser for 2025. Det er lagt til grunn 40 plasser i bolig og 160 institusjonsplasser (unntatt i 0+). Anslaget for støtte til dagtilbud er ikke oppdatert fra KVV-en. Mulige finansieringskilder er oppsummert i Tabell 8-9.

For samtlige konsepter, med unntak av referansealternativet, er omsorgsboliger skilt ut i byggetrinn to av prosjektet. For å illustrere kostnaden som faller på kommunen i første byggetrinn av prosjektet, har vi satt opp mulig finansiering for et prosjekt uten omsorgsboliger. Dette er illustrert i Tabell 8-8.

For å videre illustrere kostnadene knyttet til de ulike funksjonene viser Tabell 8-10 inndelingen i delprosjekter/funksjoner for det anbefalte konseptet (3D på tomt B).

Vi bemerker at det ikke er beregnet usikkerhet for de enkelte funksjonene i hvert delkonsept/hver funksjon, men samlet for hvert av konseptene. Styringsrammen og kostnadsrammen for de enkelte funksjonene er derfor forbundet med noe usikkerhet. Styringsrammen og kostnadsrammen kan likevel gi indikasjoner på kostnadsbesparelsene ved å trekke ut enkelte funksjoner.

Videre har vi vurdert prissatte og ikke-prissatte virkninger for de ulike konseptene. Ved å ta ut funksjoner av enkeltkonsepter, vil ikke vurderingen av virkninger som er gjort av etablerte konsepter nødvendigvis kunne overføres til et nytt konsept. Særlig gjelder dette for omsorgsboliger, som både i KVV og i våre vurderinger er inkludert i alle konsepter. Ved å ta ut omsorgsboliger av konseptet kan andre virkninger som er vurdert i denne analysen reduseres.

Forskjeller i nyttevirksomheter ved å ta ut eksempelvis barnehage og åpen del i BOV er derimot belyst som forskjeller mellom konsepter som har og ikke har disse funksjonene. Eksempelvis vil man kunne isolere nytteeffekten av å inkludere barnehage ved å sammenligne 2C og 3C konseptene med 2D og 3D konseptene i den samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell 8-8: Mulige finansieringskilder, BOV uten omsorgsboliger

Nybygg, BOV uten BHG og omsorgsboliger	
Tomt	B
Investeringskostnad (P50)	1 580
Tilskudd fra Husbanken	
antall plasser bolig / institusjon	0/160
Omsorgsbolig (Kr 2 018 000 per plass)	0
institusjonsplass (Kr 2 467 000 per plass)	395
Dagtilbud	17,7
Mva. kompensasjon 25%	323,4
Kulturhustilskudd	Avhenger av søknadsmengde i fylket
Spillemidler til friluftsliv og nærmiljøanlegg	Avhenger av løsninger i neste fase
SUM nettokostnad for kommunen	844,3

Merknad: Det er ikke foretatt egen usikkerhetsanalyse for alternativ uten omsorgsboliger. Faktisk basiskostnad kan derfor være over- eller underestimert som følge av dette. Det er tatt utgangspunkt i kalkyler og usikkerhet for alternativ 3C på tomt B.

Tabell 8-9: Mulige finansieringskilder. Tall i millioner kroner.

	0+	2C	2D	3B			3C			3D		
	Forbedre beboerdel	Bygge på, BOV uten BHG	Bygge på, BOV med BHG	Nybygg, beboedel, kommunale tjenester og tverrfaglig tjenestebase			Nybygg, BOV uten BHG			Nybygg, BOV med BHG		
Tomt	A	A	A	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Investeringskostnad (P50)	367,4	2 073	2 218	1 789	1 685	1 664	1 964	1 861	1 838	2 141	2 033	2 011
Tilskudd fra Husbanken												
antall plasser bolig / institusjon	0 / 40	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160	40 / 160
Omsorgsbolig (Kr 2 018 000 per plass)	-	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81	81
institusjonsplass (Kr 2 467 000 per plass)	98,6	395	395	395	395	395	395	395	395	395	395	395
Dagtilbud*	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7
Mva. kompensasjon 25 %	73,3	413,0	443,5	354,1	332,4	325,9	392,2	370,6	365,3	429,9	398,2	396,3
Kulturhustilskudd	-	Avhenger av søknads-mengde i fylket	Avhenger av søknads-mengde i fylket	-	-	-	Avhenger av søknads-mengde i fylket	Avhenger av søknads-mengde i fylket	Avhenger av søknads-mengde i fylket	Avhenger av søknads-mengde i fylket	Avhenger av søknads-mengde i fylket	Avhenger av søknads-mengde i fylket
Spillemidler til friluftsliv og nærmiljøanlegg	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase	Avhenger av løsninger i neste fase
SUM nettokostnad for kommunen	177,7	1167,1	1281,2	941,7	859,9	845,5	1078,7	997,8	979,2	1218,3	1142,2	1121,7

Tabell 8-10: Basiskostnad, styringsramme og kostnadsramme for konsept 3D på tomt B. Tall i millioner kroner.

Kalkyle vist i sum kroner	Beboerdel	Åpen del samfunn	Åpen del kommunale tjenester og tjenestebase	Utendørs BOV	Barnehage	Utendørs barnehag	Omsorgsboliger	Utendørs omsorgsbolig	Totalt
01-10 Basiskostnad	901	153	280	13	117	41	224	14	1742
01-11 Styringsramme P50	1052	178	327	15	136	48	262	16	2033
01-12 Kostnadsramme P85	1210	205	375	17	156	55	301	18	2337
01-13 SUM KALKYLE (inkludert prisregulering og rentekostnad)	1388	235	431	20	179	63	424	26	2766

9. Føringer for forprosjektfasen

9.1 Føringer for forprosjektfasen i KVV

I KVV-en så gis det føringer for skisse- og forprosjektfasen. Dette inkluderer tilråding til vidare oppfølging, ROS-vurderingar, tilrådingar om BREEAM, gevinstrealiseringsplan og gjennomføringsstrategi.

9.2 Våre anbefalingar for neste fase

Vi støttar dei føringane for forprosjektfasen som gis i KVV. I tillegg har vi følgjande anbefalingar:

- Vi anbefalar at kommunen jobber systematisk med valg av gjennomføringsmodell.

Bruk av samspillsentreprise kan bidra til bedre prosjektgjennomføring og lavere konfliktnivå. Samtidig vil samspill kreve større innsats og kompetanse fra byggherre, sammenlignet med mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller.

- Kalkyler og usikkerhetsvurderingar bør brukast aktivt i vidare prosjektutvikling, og oppdateres jevnlig.

Gjennom kostnadsstyrt prosjektutvikling sikrer man optimalisert prosjekt innanfor økonomisk rammer.

- Nødvendig areal bør bearbeidast vidare, ved å tilpasse behovsmelding med hensyn til prosjekt og aktuelle tomter.

I arbeidet med KS1 har vi gjennomført en egen vurdering av BREEAM i relasjon med tomtevalg. Denne vurderingen er vedlagt som vedlegg B.

- Vi anbefalar at det fastsettes så raskt som mogleg om og eventuelt hvilke funksjonar som skal tas ut av programmet, da senere avklaring vil kunne trekke prosjektet ut i tid og påføre ekstra kostnader.

Vi har kun vurdert program/funksjonar som er programalternativene som er presentert i KVV. Hvis endelig sammensetning av program/funksjonar avviker fra disse programalternativene er det følgelig ikke gjennomført en helhetlig utredning av alternativet.

Det betyr ikke at man trengjer å etablere nye programalternativ nå, og vurdere disse, før man går vidare i arbeidet. Likevel bør funksjonar som eventuelt tas ut av dei vurderte programalternativene (eksempelvis omsorgsboliger som er inkludert i alle alternativ, eller menighet/bibliotek/kafe som er inkludert i BOV), begrunnes med hvilken prioritet funksjonene har. Eventuelle funksjonar som tas ut, bør være funksjonar med lavest prioritet/behov.

10. Referanser

DFØ, 2023. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: DFØ.

Finansdepartementet, 2021. *R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Finansdepartementet.

Statsbygg, 2021. *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse for byggsektoren*, s.l.: s.n.

Tromsø kommune, 2023. *Behovsmelding med rammer for fase 2 konseptfasen - 3110 Kvaløya bo- og velferdssenter (Kvaløya BOV 2030)*, s.l.: s.n.

Tromsø kommune, 2024a. *Utdyping av vedtatt behovsmelding Notat 1 av 4 - STRATEGISKE RAMMER FOR FASE 2 KONSEPTFASEN*, s.l.: s.n.

Tromsø kommune, 2024b. *Utdyping av vedtatt behovsmelding Notat 2 av 4 - LOKALISERINGSALTERNATIVER MED VURDERINGSKRITERIER FOR KVVU*, s.l.: s.n.

Tromsø kommune, 2024c. *Utdyping av vedtatt behovsmelding Notat 3 av 4 - INVESTERINGSALTERNATIVER MED VURDERINGSKRITERIER FOR KVVU*, s.l.: s.n.

Tromsø kommune, 2024d. *Utdyping av vedtatt behovsmelding Notat 4 av 4 - FUNKSJONSPROGRAM KVALØYA BOV*, s.l.: s.n.

A decorative diagonal line in light blue and white runs from the top-left corner towards the bottom-right corner of the page.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo