



**Varbergs kommun**

**Fästningsbadet**

**Revisionsrapport**

**KPMG AB**

**2017-02-06**

***Kristian Gunnarsson***

## **Innehåll**

3.	Ärendehantering – en tillbakablick	2
3.1	Budget och ekonomiska prognoser i projektet	6
3.2	Analys och bedömning	6

## 1. Bakgrund, syfte och avgränsning

Revisorerna har identifierat behov av att klargöra hur ärendet ”Fästningsbadet” har hanterats utifrån olika perspektiv.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma huruvida hamn- och gatunämnden haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över processen ”Fästningsbadet”.

Följande huvudsakliga frågeställningar ingår i granskningen:

- Vilka inledande underlag och kostnadsberäkningar (förstudier) för projektet har presenterats för politiken?
- Projektering och upphandling av konsulter?
- Beslutsprocessen och eventuella omprioriteringar under investeringsprocessen?
- Hur har projektorganisation och ansvar reglerats?
- Vem/vilka har fått vilka rapporter och vid vilka tillfällen?
- Vilka beslut har politiken fattat med anledning av redovisade utfall och avvikelser?
- Hur har delegationsordning tillämpats?
- Hur har kommunens egna riktlinjer och styrande dokument för liknande investeringar tillämpats?
- Samspel och ansvarsfördelning mellan förvaltning - nämnd - kommunstyrelse och kommunfullmäktige i ärendet?
- Vilka förklaringar finns till de ekonomiska avvikelserna?
- Vilken ”kontrollapparat” har kommunen haft i projektet?
- Hur avses projektet drivas vidare (tidsaspekter, kostnadsramar mm)

## 2. Metod

Granskningen består till stor del av dokumentgranskning och analys. Avstämningar och kontroller sker med berörda tjänstemän och politiker i kommunen.

### 3. Ärendehantering<sup>1</sup> – en tillbakablick

Det som idag utgör planering för Fästningsbadet har sitt startskott i gatunämndens arbete 2006 med badplan för Varbergs kommun. Tillsammans med andra berörda nämnder utarbetar gatunämnden under 2007-2008 en vision 2015 för kommunens strandbadplatser. Syftet med visionen är att:

- Ha hög standard på strandbaden
- Fastställa skötsel- och utrustningsstandard
- Vara vägledande för beslut i förnyelse- och förändringsfrågor
- Vara vägledande för långsiktiga utvecklingsförslag.

Efter beredningsprocess och remissförfarande antar kommunfullmäktige 2009-01-20 de förslag som anges i visionen att utgöra underlag för fortsatt utveckling av strandbaden.

Det som i allmänna ordalag kallas fästningsbadet benämns i visionen som Barnens badstrand. I visionen framhålls att denna badstrand bör utvecklas ytterligare med soldäck och möjlighet att bada på djupt vatten, d.v.s. någon form av sol- och baddäck.

I visionen finns inga färdiga förslag att utgå ifrån, däremot finns en grov kostnadsbedömning för olika förbättringsåtgärder. I denna anges att utveckling av barnens badstrand beräknas till 5 mnkr. Det anges att de olika projekten framgent kommer att behandlas i kommande budgetarbete.

Under 2010 anlätades arkitekt för att ta fram en idéskiss för bad på piren nordväst om Varbergs fästning. Gatunämnden ställde sig positiva till förslagen och gav förvaltningen i uppdrag att ta fram kostnadsberäkning till investeringsbudget. Gatunämnden beslutar 2010-06-17 att bilda en arbetsgrupp med representanter från stadsbyggnadskontoret, planeringskontoret, kultur- och fritidsförvaltningen, Marknad Varberg och gatukontoret. Arbetsgruppen ska enligt beslutet:

- Bedöma om den planerade badanläggningen passar in i Varbergsmiljön
- Undersöka vilka tillstånd som behövs
- Beräkna om investeringen är rimlig
- Beräkna drift- och underhållskostnader

I utredning daterad 2010-09-21 framgår svar på ovanstående frågor. Underhållskostnaden bedöms till 80-100 tkr/år. Någon beräkning om investeringen är rimlig framgår dock inte av

---

<sup>1</sup> Samtliga protokoll och tillgängliga dokument har analyserats och redovisas kronologiskt i detta avsnitt.

tjänsteskrivelsen. **I gatunämndens protokoll 2010-09-30 har punkten ”beräkna om investeringen är rimlig” utgått och frågan berörs inte.** Beslut fattas dock att ställa sig positiva till fortsatt planering av badanläggning utmed piren vid Fästningen.

I protokoll från hamn- och gatunämnden 2011-04-18 framgår att information lämnas om planerat Fästningsbad. Av informationen framgår att om allt går enligt planerna kan badet vara klart sommaren 2013.

Nämnden får information om Fästningsbadet i tertialuppföljningarna under 2011.

Gatuförvaltningen avropar konsulttjänst genom beställningsskrivelse daterad 2011-09-05. Konsulttjänsten innebär att konsulten ska göra en förstudie/systemhandling avseende tekniska förutsättningar för grundläggning och konstruktion av Fästningsbadet. Avropet sker från ett tidigare upphandlat ramavtal daterat 2007-06-25.

Ungefär samtidigt, 2011-09-21, anlitas konsult (samma arkitekt som tidigare anlätades för den första idéskissen, se ovan) för framtagande av systemhandling när det gäller gestaltning, arkitektur, disponering av ytor, materialval, skiss för byggnation av WC och omklädningsrum m.m.

Förstudierna avseende de tekniska lösningarna och geotekniska förutsättningarna finns presenterade i rapporter daterade 2011-11-07. Några iakttagelser som kan framhållas utifrån undersökningarna är:

- Träpålar bedöms inte ha tillräcklig bärförmåga och inte klara den islast de kan bli utsatta för. Därför rekommenderas stålrörspålar.
- Produktionskostnaden för bryggan uppskattas till cirka 16 mnkr.

Ovanstående förstudier är inte att betrakta som detaljprojektering, d.v.s. mer ingående och noggranna geotekniska undersökningar behöver göras innan upphandling och projektstart.

Hamn- och gatunämnden behandlar verksamhetsberättelsen för 2011 i nämnden 2011-12-12. I denna framgår att man gjort förstudier kring Fästningsbadet och att den tänkta konstruktionen visar sig vara kraftigt kostnadsdrivande<sup>2</sup>. Med anledning av detta kommer alternativa konstruktioner och utformningar att studeras. De aktuella utredningsrapporterna/förstudierna har inte presenterats i nämnden innan denna slutsats i verksamhetsberättelsen presenteras för nämnden i december. **Det går alltså inte att finna några beslut utifrån de beställda utredningarna<sup>3</sup>.**

2013-05-13 informeras nämnden om arbetet med Fästningsbadet (1 ½ år har gått sedan utredningarna och kostnads kalkyl presenterades, se ovan). Nämnden beslutar i enlighet med ordförandens yrkande att förvaltningen återkommer till nämnden med en mer detaljerad ekonomisk kalkyl och fortlöpande kostnadsuppföljning i projektet.

<sup>2</sup> Kostnadsdrivande jämfört med vad, en kalkyl byggd på inga undersökningar!

<sup>3</sup> Vid detta tillfälle borde beslut fattas om projektets vara eller icke vara, se vidare 4.2)

Nämnden får 2013-06-24 information från tjänsteman vid VFAB (Varbergs Fastighets AB) om kostnadskalkyl och genomförandeplan för Fästningsbadet (finns ingen konkret information i protokollet).

Hamn- och gatuförvaltningen ansöker om medfinansiering till projektet 2013-07-01. Ansökan är ställd till Sparbanksstiftelsen. I ansökan finns en kostnadskalkyl som bedöms till 10,8 mnkr exkl. servicebyggnad för toaletter och omklädningsrum.

På nämndsmötet 2013-09-12 ges information om att totalkostnadskalkyl redovisas vid nästkommande möte. Det framgår också att ansökan om medfinansiering har skickats in till Sparbanksstiftelsen Varberg.

2013-10-07 redovisas kostnadskalkyl för Fästningsbadet inkl. Tenaljen. Kostnader som tillkommit är kostnader för tillgänglighetsåtgärder, muddring och geoteknisk undersökning. Totalkostnaden uppskattas till 15 450 tkr. Vidare anges i protokollet att nämnden ska få löpande rapporter om arbetet.

I skrivelse daterad 2013-11-01 framgår bakgrund till val av träslag och varför Azobéträ bör användas. I skrivelsen framgår också en uppdaterad kostnadskalkyl. Skrivelsen är riktad som kompletterande information till Sparbanksstiftelsen. Den uppdaterade kalkylen ligger på 12 650 tkr och utgör takkostnad för projektet.

2013-12-09 får nämnden åter information. Bland annat att geoteknisk undersökning pågår samt att anmälan om vattenverksamhet har lämnats<sup>4</sup>. I granskningen framkommer att det fanns brister i projektledningen vid detta tillfälle.

På möte med hamn- och gatunämndens arbetsutskott 2014-02-03 deltog projektledare från VFAB och informerade om statusen för projektet. Informationen handlar om att möte med Sparbanksstiftelsen är inplanerat och att byggstarten är försenad och tidigast kan påbörjas efter sommarsäsongen 2014.

På nämndens möte 2014-02-17 ges information om att byggnationen kommer att försenas och vara färdigställt till badsäsongen 2015. Förseningen beror på tillstånd från Länsstyrelsen gällande vattenverksamhet/strandskydd, utredning av de geotekniska förutsättningarna, val av entreprenadform och upphandling samt leveranstid Azobéträ.

Sparbanksstiftelsen beslutade i februari 2014 att bevilja hela det sökta beloppet (12 650 tkr) för uppförande av fästningsbadet.

Nämnden informeras 2014-05-19 om att förfrågningsunderlaget för upphandling är under färdigställande.

Av protokoll 2014-06-16 framgår att nämnden får information om att förvaltningen själva framöver kommer att projektleda projektet Fästningsbadet. Orsaken till att förvaltningen tog över

---

<sup>4</sup> Uppdrag att undersöka eventuella tillstånd gavs redan 2010. Drygt tre år senare görs detta beträffande vattenverksamheten!

ärendet igen var att man sedan en tid tillbaka hade byggt upp och förstärkt sin projektorganisation och enligt uppgift hade man nu bättre resurser att driva projektet.

Nämnden får information om aktuellt läge 2014-09-15.

På nämndsmöte 2014-10-20 ger projektledaren information om att badet förväntas vara färdigställt till säsongen 2016. Ett tjänsteutlåtande med förslag om inriktningsbeslut kommer att skrivas fram till nämnden i november.

Hamn- och gatunämnden behandlar 2014-11-17 ärendet när det gäller utformningen av projektet samt förklaringar till förseningarna i projektet. Det framgår också av protokollet vid denna tidpunkt att det pågår en omprojektering för att färdigställa förfrågningsunderlaget. Som påminning redovisas nu att träslaget Greenheart ska användas där pålarna är synliga samt kompletterat med betongpålar som inte blir synliga (av estetiska skäl). Ytskikt ska utgöras av träslaget Azobé. Nämnden beslutar att anta den principiella utformningen samt överlåter åt förvaltningen att besluta om exakt utformning.

Ett år senare, 2015-11-10, framgår i tjänsteskrivelse att man föreslår hamn- och gatunämnden att besluta att anta anbud för entreprenad vid byggnation av ny badanläggning till en anbudssumma av 6 799 tkr<sup>5</sup>. I upphandlingen går att konstatera att 16 anbudsgivare tagit del av underlagen men endast ett anbud inkom. När ärendet tas upp i nämnden 2015-11-16 framgår endast av protokollet att ärendet utgår på grund av oklarheter gällande finansiering.

Några månader senare, 2016-02-01, beslutar nämnden att avbryta upphandlingen med motivationen att anbudet överstiger projektets budgeterade medel samt på grund av bristande konkurrens. **Kommentar:** Med stor respekt för beslutet att avbryta upphandlingen på grund av bristande konkurrens går det ändå att konstatera att entreprenadkostnaden ovan samt inköpt material (cirka 7 mkr) uppgår totalt till cirka 14 mkr för projektet. Av detta fanns beslut om bidrag på 12,6 mkr. Vi har svårt att förstå varför man inte påbörjade projektet vid detta tillfälle!

Parallellt med upphandlingen finns protokoll över informationsmöten kring projektets del som handlar om ”Pirhuvud<sup>6</sup> och infästning Fästningsbad”. På dessa möten deltar representanter från PEAB, ÅF, Tengbom samt hamn- och gatukontoret. Detta delprojekt handlar om att förstärka befintlig pir enligt råd från konsult inför badbyggnationen.

Hamn- och gatunämndens arbetsutskott får 2016-06-07 information om fortsatt inriktning för Fästningsbadet. Utgångspunkten enligt förvaltningen är att använda det inköpta materialet och nedlagt arbete så långt som möjligt och utifrån detta studera den totala kostnaden för olika alternativ. Utifrån lämnad information får förvaltningen i uppdrag att:

- Undersöka behovet av ytterligare tillstånd för vattenverksamhet
- Med sakkunniga undersöka och verifiera de budgeterade kostnader som ryms i kalkylen

<sup>5</sup> Denna summa avser endast entreprenaddelen, material har redan införskaffats för cirka 7 mkr.

<sup>6</sup> Detta projekt har inte direkt med Fästningsbadet att göra utan är enligt uppgift ett projekt för sig och behöver göras oavsett Fästningsbad eller ej.

- Kontrollera om medfinansieringen gäller för de olika alternativen
- Lägga en tidsplan för det fortsatta arbetet som gynnar ett kostnadseffektivt nyttjande av marknadens resurser.

Uppdragsbekräftelse (daterad 2016-09-07) där en ny konsult får i uppdrag att kostnadsuppskatta och bedöma för- och nackdelar med olika placeringsalternativ, anläggningens konstruktion samt sammanställa alla tidigare handlingar till ett överskådligt dokument. Konsulten ska också föreslå en alternativ konstruktionslösning och placering av brygganläggningen med kostnadsuppskattning. Två utredningar har presenterats efter detta dels utredning om konstruktion och alternativa utföranden, dels en utredning om beslutsprocessen i ärendet. Båda presenterade i oktober 2016.

### 3.1 Budget och ekonomiska prognoser i projektet

Enligt den ekonomiska beräkning vi tagit del av tom 2016 har totalt **15,3 mkr** upparbetats för perioden 2011-2016. Av detta utgör cirka 7 mkr materialkostnad. Övriga stora poster är tekniska konsulter på totalt cirka 3 mkr. Anläggningsarbeten 2015 cirka 3,5 mkr. Kostnad egen arbetstid (Varbergs Fastighets AB samt Hamn- och gatukontoret) uppgår till totalt cirka 1,2 mkr.

Den ursprungliga budgeten som angavs i investeringsbudgeten 2011 uppgick till **8,3 mkr**. Budgetposten var en grov uppskattning och byggde inte på några förstudier eller undersökningar.

Budgetposter och beräkningar har efter 2011 sedan varierat och ändrats under ärendets gång.

Den första utredningen (november 2011) som gjordes avseende tekniska och geotekniska förutsättningar visade en produktionskostnad för bryggan på cirka **16 mkr**. Några beslut med anledning av dessa konsultutredningar kan vi inte finna utan det gick 1 ½ år innan nämnden hanterade ärendet igen och då beslutade att ta fram en mer detaljerad ekonomisk kalkyl.

Bedömning av slutkostnad uppgår enligt uppgift till cirka 30 mkr. Av detta står Sparbanksstiftelsen för 15,5 mkr.

### 3.2 Analys och bedömning

Min bedömning är att den första framtagna kalkylen/budgeten var förödande för projektets effektivitet och genomförande. Den ursprungliga kalkylen har haft en ”förlamande effekt” på verkställigheten i projektet. De första utredningarna som gjordes efteråt visade en dubbel investeringskostnad. Hade man vid detta tillfälle politiskt tagit ställning till om investeringen var rimlig så hade man genomfört projektet för länge sedan enligt min bedömning. Har man inte gjort en riktig projektering från början blir det svårt att bedöma och analysera kalkyler över tid. Det blir som att jämföra äpplen med päron.

Min bedömning är också att förvaltningen haft en hög ambition i att försöka utreda och hitta kostnadseffektiva alternativ också beroende på avsaknad av politisk beslutskraft och att politiken



beslutar om att ge uppdrag att återkomma med förnyad kalkyl snarare än att ta ställning till det som finns. Bristen på beslutskraft har också gjort att kostnader upparbetats under alla år.

Min avslutande slutsats är att kostnaden att inte genomföra Fästningsbadet nu i princip är lika hög som att genomföra den eftersom man annars går miste om bidraget från Sparbanksstiftelsen.

KPMG, dag som ovan

Kristian Gunnarsson  
Certifierad kommunal revisor