

Investeringsprosjektet «*Elveparken del 1*»

Eigersund kommune, 2019



INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn for prosjektet og status.....	13
1.2 Revisjonskriterier	13
1.3 Metodevalg	14
1.4 Oppbygging av rapporten	14
2 Planlegging og organisering av prosjektet	16
2.1 Planlegging	16
2.2 Prosjektorganisering	21
3 Delegeringsreglement og innkjøp	29
3.1 Delegeringsreglement.....	29
3.2 Innkjøp.....	31
4 Prosjektets økonomi.....	35
4.1 Revisjonskriterier	35
4.2 Kalkyle/Budsjettramme.....	36
4.3 Økonomisk styring og rapportering	40
4.4 Prosjektregnskap	45
4.5 Endringer	47
4.6 Vurdering.....	49
5 Læringseffekter	50
6 Vurdering	52
6.1 Planleggingen	52
6.2 Organisering	53
6.3 Innkjøp.....	54
6.4 Økonomi.....	55
Vedlegg	57

OPPDRAGET

Bestilling

Kontrollutvalget i Eigersund kommune bestilte 02.05.19 en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet «Elveparken».

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunens planlegging, gjennomføring og styring av prosjektet "Elveparken" har vært tilfredsstillende. Hensikten er også å undersøke om det kan være læringseffekter for fremtidige prosjekter.

Avgrensning

Elveparkprosjektet består av to deler, del 1 og del 2. I denne forvaltningsrevisjonen omhandles «Elveparken del 1». I den grad vi omtaler «Elveparken del 2», blir dette presisert.

Problemstillinger

1. Planlegging

I hvilken grad har planleggingen av prosjektet «Elveparken» vært tilfredsstillende?

2. Prosjektorganisering

Har det vært opprettet en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig kompetanse, klare ansvarsforhold og tilstrekkelige rapporteringslinjer?

3. Innkjøp

Hvordan har kommunen fulgt opp avvik som ble avdekket i revisjonsrapporter i forhold til lov om offentlige anskaffelser?

4. Økonomi

- a) Hva viser prosjektregnskapet?
- b) Har kommunen hatt en tilstrekkelig økonomisk styring av prosjektet?
- c) Hvordan har endringer blitt håndtert i prosjektet?
- d) Hvordan har den økonomiske oversikten knyttet til kontroll og rapportering underveis i prosjektet vært?

5. Læring

Hva har kommunen lært av dette prosjektet, og hvordan planlegger man å dra dette videre som læringspunkter i nye prosjekter?

Prosjektleder for dette prosjektet har vært forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke, og revisor har vært Edith Sætrevik. Rapporten er kvalitetssikret av leder forvaltningsrevisjon Christian Jerejian Friestad, samt gjennomgått av oppdragsleder Øyvind Bjørnsson Anda og revisjonsdirektør Rune Haukaas.

SAMMENDRAG

Kort om «Elveparken»-prosjektet

I begynnelsen av desember 2015 ble Egersund rammet av flommen «Synne». Flommen fikk store konsekvenser for Egersund og førte blant annet til at flere innbyggere måtte evakuere. I 2016 fikk kommunen tilsagn om 15 millioner kroner til flomforebygging fra NVE, og det ble utarbeidet en temaplan for flomsikringstiltak i Eiaåna og Lundeåna i samarbeid med NVE. Temaplanen ble vedtatt av Kommunestyret 019/16, og omfatter til sammen 25 større og mindre tiltak som skal bidra til å sikre de to elvestrekningene. I 2016 startet kommunen opp på «Elveparken del 1» som omfatter 18 av tiltakene. Denne rapporten er avgrenset til å gjelde «Elveparken del 1».

Hovedbudskap

- «Elveparken» ble vesentlig dyrere og tok vesentlig lengre tid å ferdigstille enn antatt ved oppstart av prosjektet i 2016. Det er imidlertid viktig å samtidig fremheve at prosjektet er gjennomført med en betydelig økonomisk støtte fra NVE. Prosjektet har sørget for viktig flomsikring og prosjektet har også tilført betydelig verdi til sentrumsområdet.
- Prosjektet har ikke vært tilfredsstillende planlagt. Det har etter revisjonens syn også blitt fremlagt saker til folkevalgte organ som ikke har vært forsvarlig utredet.
- Det har ikke vært tilfredsstillende økonomisk styring og god internkontroll i «Elveparken».
- Kommunen har vedtatt nye retningslinjer for gjennomføring av bygge- og anleggsprosjekter i Eigersund kommune som adresserer flere av de svakhetene som er avdekket ved prosjektets planlegging, gjennomføring og styring.
- Kommunen har etter revisjonens syn fulgt opp avvikene som ble avdekket i tidligere revisjonsrapporter knyttet til etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Planlegging

Kommunestyret vedtok å gå videre med prosjektet den 20.06.2016 i sak 040/16. I saksfremstillingen ble det lagt frem en kostnadskalkyle basert på et skisseprosjekt.

Kostnadsrammen ble satt til ca. 16,2 millioner kroner. Kostnader til prosjektering, grunnarbeid og prosjektledelse lå ikke inne i kalkylen. Det var heller ikke lagt inn noe til usikkerhet.

Saksfremlegget var etter revisjonens vurdering ufullstendig, der vesentlig informasjon manglet.

Et sentralt poeng er at flomsikringsstøtten fra NVE på 15 millioner var gitt med en forventning om at midlene i stor grad skulle benyttes i 2016. Det ble derfor lagt opp til en stram fremdriftsplan, og «Elveparkprosjektet» ble igangsatt uten tilstrekkelige planlegging og prosjektering. Fremdriftsplanene synes etter revisjonens vurdering heller ikke å ha blitt sammenholdt med prosjektets progresjon i tilstrekkelig grad. Dette gjorde at prosjektgruppen og ledergruppen/styringsgruppen fikk fremlagt fremdriftsplaner som i for liten grad reflekterte omfang av de gjenstående arbeidene.

Delegeringsreglement

Eigersund kommune har hatt interne reglementer og en praksis som ikke har vært i tråd med delegeringsreglementene godkjent av Kommunestyret i 2011 og 2015. Det har manglet en nyere delegering i fra Kommunestyret til rådmann, og fra rådmannen og ut i organisasjonen.

De siste årene er det gjort et godt arbeid med å få på plass delegeringsreglementer.

Prosjektorganisering

I «*Elveparkprosjektet*» ble det opprettet en styringsgruppe, prosjektgruppe og utnevnt en prosjektleder. Ved opprettelsen ble det vurdert at kommunen hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere prosjektet. På grunn av blant annet høyt tidspres, manglende planlegging og prosjektering, ble prosjektet mer komplisert enn antatt.

Både tidligere kommunalsjef tekniske tjenester og rådmannen prøvde å ta grep, ved å tilføre flere ressurser som kunne bistå prosjektleder. Underveis ble «*PLP-metoden*¹» innført, der Kommunestyret var prosjekteier og rådmannen oppdragsgiver. I tillegg skulle det være en prosjektansvarlig og en prosjektleder. Prosjektet ble etter revisjonens vurdering noe løst i fra linjeorganisasjonen. I prosjektets periode er det flere ansatte som har hatt rollen som prosjektansvarlig. Ved starten av prosjektet hadde ikke kommunen klare delegeringsreglement, og et tydelig reglement for styring av anleggsprosjekter.

I starten av prosjektet var «*Elveparken*» jevnlig tema i rådmannens ledergruppe og etter hvert i egen styringsgruppe. Kommunen har kun funnet tre referat i fra styringsgruppen. Det er uheldig at arkivverdig dokumentasjon ikke er arkivert. Styringsgruppen fulgte opp utfordringer i prosjektet og ble forelagt informasjon om prosjektets økonomi. I forbindelse med utarbeidelse av statusrapport til Kommunestyret i mars 2017, var det internt i prosjektgruppen forskjellige oppfatninger om prosjektets økonomiske situasjon, noe som fremkom i saksfremlegget til Kommunestyret. Revisjonen er av den oppfatning at styringsgruppen i februar 2017 burde foretatt en kontroll av den økonomiske situasjon til «*Elveparken*».

Styringsgruppen fungerte en periode. Revisjonen har fått tilgang til dokumentasjon som viser at rådmannen i to tilfeller ba om at det ble utarbeidet en oversikt over datoer for møter. På tross av at prosjektet ikke var ferdigstilt, og styringsgruppen formelt sett ikke ble lagt ned, ble det etter hvert ikke avholdt møter. Dette er uheldig.

Revisjonen er av den oppfatning at det har vært noe uklare ansvarsforhold i prosjektet. På grunn av prosjektets kompleksitet kan det stilles spørsmål ved om det var satt inn tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styre prosjektet. Revisjonen er av den oppfatning at administrasjonen i starten undervurderte prosjektets risiko. I deler av prosjektperioden synes også «*Elveparken*» i for stor grad å ha blitt overlatt til prosjektleder.

Innkjøp

I starten av prosjektet ble det inngått flere anskaffelser i strid med lov om offentlige anskaffelser. Revisjonen har gjennomgått innkjøp for andre halvdel av 2017 og i 2018, og Eigersund kommune

¹ Prosjektledelsesprosess – metode utviklet av Innovasjon Norge.

har i stor grad etterlevd lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk for anskaffelser i denne perioden.

Økonomisk styring og rapportering

Prosjektregnskapet for «*Elveparken*» viser per 08.10.19 at Eigersund kommune så langt har hatt en egenandel på ca. 17,4 millioner kroner og at prosjektet har kostet ca. 38,3 millioner kroner eks mva². Kommunens egenandel er ca. 16 millioner kroner høyere enn forutsatt da Kommunestyret fattet sitt vedtak om å gå videre med prosjektet den 20.06.16. Det understrekes at det gjenstår ett delprosjekt, og at regnskapet revisjonen har tatt utgangspunkt, i ikke er det endelige prosjektregnskapet. I forbindelse med økonomirapportering for januar – august 2019 til Kommunestyret 04.11.19, ble det meldt om at en i «*Elveparken*» kunne få et merforbruk på mellom 4 – 7 millioner kroner inkl. mva.

Høsten 2016 og deler av våren 2017 rapporterte administrasjonen jevnlig til Planteknisk utvalg og Formannskapet om prosjektet. Høsten 2017 fortsatte en med å rapportere til Formannskapet, men etter dette har rapporteringen på prosjektet vært sjeldnere.

Da økonomiseksjonen reiste bekymring omkring prosjektets økonomiske situasjon, synes ikke dette å bli analysert ordentlig. Etter revisjonens vurdering har en i for stor grad forholdt seg til de tallene som stod i den interne økonomirapporten, uten å ta hensyn til faktisk fremdrift, gjenstående arbeid, inngåtte kontrakter og endringer. I tillegg har en ikke forholdt seg til at prosjektledelse, prosjektering og grunnarbeid, ikke fremkom i KS-sak 040/16. Dette har bidratt til at økonomistyringen ikke har vært tilstrekkelig.

Administrasjonen har i flere tilfeller lagt frem saker til folkevalgte organ som etter revisjonens vurdering ikke har vært forsvarlig utredet. Det har vært manglende rapportering om prosjektets faktiske økonomiske situasjon, det har tatt lang tid å få frem hvor mye merforbruket ville være, og det har vært lagt frem årsbudsjett for investeringer der det ikke har vært lagt inn ramme for «*Elveparken*» til tross for at merforbruk har vært kjent. Gjentatt merforbruk og en ufullstendig rapportering til Kommunestyret avdekker en svakhet i den økonomiske styringen av prosjektet. Det synes heller ikke å ha vært tilstrekkelig kommunikasjon og samarbeid internt for å sikre at saker som gjelder «*Elveparken*» var forsvarlig utredet.

Etter revisjonens vurdering har prosjektet ikke vært gjenstand for betryggende kontroll, og det har ikke vært en tilfredsstillende økonomisk styring av «*Elveparken*». Det at kommunen har innført «*PLP-metoden*» hvor det skal gjennomføres en sidemannskontroll, vil trolig kunne bidra til bedre internkontroll for fremtiden.

Rogaland Revisjon anbefaler Eigersund kommune å:

- Sikre at det er tilfredsstillende økonomisk styring og god internkontroll i prosjektene der prosjektdeltakerne³ følger kommunens rutiner, herunder at arkivverdig dokumentasjon blir arkivert.

² Revisjonen gjør oppmerksom på at innbakt i dette er budsjettinndekking som ble hentet i fra andre investeringsprosjekter omtalt i kapittel 6.2.

³ Prosjektleder, prosjektansvarlig og oppdragsgiver.

- Sørge for at det er tilstrekkelig teknisk og økonomisk kompetanse i prosjektstyringsgruppen, som er så nært på prosjektene at de avdekker og rapporterer de endringene som oppstår.
- Sikre at økonomisk rapportering som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. Herunder at sikrer at rapportering tar hensyn til faktisk fremdrift, gjenstående arbeid, inngåtte kontrakter og endringer.
- Vurdere å revidere «Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter» med sikte på å tydeliggjøre retningslinjenes anvendelsesområde (særlig for mindre prosjekter), ansvars- og rollefordeling samt krav til saksfremlegg til grunn for rutinens «beslutningspunkt». Det vises til innspill inntatt under.

Innspill til kommunens retningslinjer

Følgende momenter er ment som innspill som kan vurderes ved en eventuell oppdatering av «Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter»:

- Retningslinjen gjelder for alle prosjekter, men det står at for mindre prosjekter er det ikke hensiktsmessig med en egen prosjektorganisasjon. Det kunne etter revisjonens vurdering fremkommet tydeligere hva som defineres som mindre prosjekter. For eksempel kunne en presisert om det gjaldt prosjekter med anslått totalverdi under en viss beløpsstørrelse.
- I retningslinjen er det tatt inn at det skal foretas sidemannskontroll av prosjektleders arbeid. Etter revisjonens vurdering bør det i prosjektplanen komme frem hvem som skal utøve sidemannskontrollen og hva som er dennes oppgaver. Revisjonen ser det som spesielt viktig at det foretas sidemannskontroll på kostnadskalkyler som legges frem til politisk behandling – i hvert fall i større investeringsprosjektene.
- Vi forstår det slik at hver «fase» skal etterfølges av et beslutningspunkt, jfr. retningslinjenes pkt. 5. I pkt. 6 kan dette tydeliggjøres– sammen med en noe mer utfyllende beskrivelse av hvilket innhold et saksfremlegg til grunn for en slik beslutning bør ha. Dette vil kunne sikre at saksfremlegg til grunn for beslutningspunktene er forsvarlig utredet⁴ og virke disiplinerende for planleggingen som finner sted tidlig i prosjektene. Naturlige elementer å vurdere å ta inn (som for en stor del allerede forutsettes utredet før man kommer til beslutningspunktene) vil være kostnadskalkyle, finansiering, behovsanalyse, redegjørelse for risiko/usikkerhet og mer generelt et grunnlag for å vurdere alternative løsninger.
- Det er ledere av prosjektstab, bygg og eiendom, vei og utemiljø og vann og avløp som ifølge retningslinjen er prosjektansvarlig for prosjekter innenfor sin avdeling. Disse enhetene er organisatorisk underlagt Kommunalsjef tekniske tjenester. I organisasjonsskartet for rollene i prosjektet er prosjektansvarlig plassert direkte under

⁴ Jfr ny kommunelov § 13 -1

oppdragsgiver, som er rådmannen. Kommunalsjef tekniske tjenester synes ikke å være gitt noen rolle i prosjektene, selv om prosjekter gjennomføres av ansatte som er organisatorisk underlagt kommunalsjef tekniske tjenester. Det følger også av retningslinjen at det er prosjektleder som skal holde oppdragsgiver (rådmann) løpende orientert. Ved denne fremgangsmåten «*hopper en over*» linjeorganiseringen, og det er uklart for revisjonen om det er kommunalsjef tekniske tjenester som således har et ansvar for å overholde investeringsbudsjettet og rapportere i tertialrapporter eller om det er rådmannens ansvar.

RÅDMANNENS KOMMENTAR



EIGERSUND KOMMUNE

Eigersund kommune

Tekniske tjenester

Rogaland Revisjon Iks
v/Elin Fagerheim Bjerke
Lagårdsveien 78
4010 STAVANGER

Unntatt offentlighet
Off.loven § 05

Vår ref.: 19/39355 / 19/1671

Saksbehandler: Jone Christer Omdal

E-post: jone.omdal@eigersund.kommune.no

Dato: 04.12.2019

Direkte telefon: 51 46 83 09 / 957 57 317

Deres ref.: /

Høring: Forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet "Elveparken del 1" Rådmannens kommentarer

Rådmannen vil påpeke at kontrollutvalget ikke har fulgt kommunestyrets vedtak om å avvente med forvaltningsrapporten til prosjektet er ferdigstilt. Rådmannen godkjente en oppstart i august 2019, på tross av kommunestyrets vedtak, under forutsetning at det var forsvarlig for prosjektet og at prosjektet ble ferdigstilt i september. Prosjektet er ikke ferdigstilt, og det betyr at saken uansett ikke kan realitetsbehandles i kommunestyret. I tillegg har det på tross av utvidet frist for tilbakemelding ikke vært tilstrekkelig tid til å gi adekvat informasjon om prosjektoppfølgningen. Slik som rapporten framstår i dag, tar den ikke opp i seg situasjonen totalt sett og tiltakene som er gjort på systemnivå i tilstrekkelig grad. Rådmannen forutsetter at formålet med forvaltningsrapporten er læring på systemnivå, og da må den ta opp i seg pågående omstilling og oppbygging av et tilstrekkelig styringsfundament.

Rådmannen vil videre peke på at prosjektet hadde en urealistisk (og ikke «stram») tidsplan ift å kunne gjennomføre prosjektet på en lovlig, forsvarlig og effektiv måte. Det ble tatt ulike grep tilpasset situasjonen og faktiske muligheter, for å ivareta prosjektet og ansattes HMS. Grepene kunne imidlertid kun til en viss grad kompensere for en urealistisk oppstart og forutsetninger til å gjennomføre denne type prosjekt. Ulike uønskede hendelser bidro dessuten til å vanskeliggjøre arbeidssituasjonen ytterligere. Rådmannen vil også understreke at det var behov for å justere oppfølgningen underveis pga. situasjonen totalt sett med bla høy aktivitet og lav bemanning. Situasjonen generelt var preget av lav prosjektkapasitet, lav grunnbemanning (innkjøp, juss, kontrakt, økonomi ol), mangel på formalisering av styringsfundament (for eksempel delegering, reglementer, retningslinjer, rutiner, standarder, verktøy, funksjonsbeskrivelser, metodikk for kalkyler og opplæring) og mangel på en felles og innarbeidet prosjektpraksis. Dette anses som undervurdert i en rapport med fokus på systemnivå og læring. Revisjonskriteriet tar for eksempel ikke opp i seg endring av prosjektmetodikk underveis som et nødvendig grep på vei til en tydelig fordeling av ansvar, rolle og oppgaver for ulike type prosjekter.

Bruken av styringsgruppe etter PLP-metoden, som fortsatt er under implementering, må tilpasses prosjektene etter behov pga. ulike faser osv.; metoden og nye retningslinjer er kun en start på en ny prosjektstandard for bygg- og anleggsprosjekter, og var ment som en minimumsforbedring for å tydeliggjøre rolle, ansvar og oppgaver. Den skiller mellom basisorganisasjon og prosjektorganisasjon med doble rapporteringslinjer og ulike prosjektfaser. Her er det prosjektansvarlig som er ansvarlig prosjektlinje med instruksjonsmyndigheten innenfor prosjektets rammer på tvers av basisorg. linjer; og PA er leder av styringsgruppa som et rådgivende organ for PA og tar overordnede prosjektbeslutninger ved behov. Hvis det ikke er mulig å levere på mandatet, må PA løfte

Besøksadresse:

Postadresse: Postboks 580, 4379 EIGERSUND

E-postadresse: post@eigersund.kommune.no

Internett: www.eigersund.kommune.no

Telefon:

Telefaks:

Org.nr.: 944 496 394

Vår ref.: 19/39355

problemstillinger ut av prosjektet og opp i ordinær linje i basisorganisasjonen. I overgangen fra gammel til ny metode har rådmann sittet i ulike styringsgrupper, for å sikre en effektiv prosjektgjennomføring. Endringer i sammensetningen av styringsgrupper og prosjektgrupper vil bli vurdert.

Rådmannen ønsker videre å peke på følgende forhold:

1. Dette er og har vært et spesielt og svært krevende prosjekt – som har omfattet flere delprosjekter. Videre ligger dette prosjektet innenfor et fagområde som er «nytt» for Eigersund kommune og som omfatter mange forhold. En finner grunn til å peke på følgende:
 - a. Flomsikring var et tema i flere år før storflommen Synne, men det har vært vanskelig å prioritere en gjennomføring pga. bemanningssituasjonen internt og i en periode også manglende kapasitet hos NVE. Da det oppstod en mulighet for økonomisk og faglig bistand fra NVE var det derfor stor vilje til å prioritere dette arbeidet. Det var også et viktig tiltak ut fra et samfunnsperspektiv.
 - b. Eigersund kommune har fått betydelige tilskudd fra NVE/Staten og har med dette foretatt viktig flomsikring på deler av en strekning.
 - c. NVE har bistått på ulike vis, noe som har vært meget positivt og viktig. NVE skal ha ros for den jobb de har gjort – på ulikt vis.
 - d. Eigersund kommune har «åpnet» opp elven for innbyggerne, noe som gjør at bruken av området kan skje på helt andre måter enn tidligere. Dette er viktig og fremtidsrettet. Et reelt alternativ var faktisk å flomsikre slik at elven ble langt mindre tilgjengelig og slik at elvemiljøet i stor grad ville mistet sin rekreasjonsverdi.
 - e. Flomsikringen mot Lundeåna bo- og servicesenter gir oss en økt sikkerhet mot flom.
 - f. Flomsikringen har bidratt til en byfornyelse i en flott bydel midt i sentrum.
 - g. Flomsikringen har blitt gjennomført på en måte som ivaretar det biologiske mangfoldet. Det er bl.a. anlagt terskler som bidrar til forbedret oppvandring for anadrom laksefisk, forbedret gyteforhold, samt utviklet spesialtiltak for å sikre en best mulig utvandring av laksesmolt og sjøørret (forbi kraftturbinene).
 - h. Flomsikringen har hatt fokus på å fremheve de kvalitetene som det er å ha et elveløp gjennom sentrum, tilrettelegge for friluftsliv, samt bedre bomiljø både for barn og eldre i en del av kommunen som har høyt press på utbyggingsarealer.
2. De økonomiske investeringsutgiftene er høyere enn det som fremkommer i rapporten. Vi har oversendt våre regnskap til Rogaland Revisjon og gitt dem en samlet oversikt. Det foreligger videre en prognose på et merforbruk – samtidig som et underprosjekt ikke er slutført (som gir økt risiko for økte utgifter).
3. Det har vært krevende å fange opp økonomisk situasjon da Eigersund kommune ved Tekniske tjenester i dette prosjektet ikke har hatt systematisk måling på framdrift og utført arbeid av samlet totalforbruk. Dvs. at hvis utført arbeid er 37 % tilsier INV-prosesser at utgiftene skal ligge på ca. samme nivå. Dette er det viktigste grunnlaget en har for å kunne si noe om prognose – dvs. faktisk utført arbeide av samlet omfang (påpekes også av revisjonen under kap. 4.3).
4. Dette prosjekt skulle ha en egen rapportering og ikke innarbeides i økonomirapportene. Dette også knyttet opp mot hyppigere rapportering og hvor da statusrapportene kunne ha forskjellige tall.
5. Post for forventede tillegg og usikkerhetsavsetning var satt for lavt i dette prosjekt, noe som også har vært tilfelle i de avsluttende faser.
6. Rådmann er enig i de forslag som Rogaland Revisjon foreslår som anbefalinger (under Sammendrag).

Det er viktig å ta lærdom av de prosjektene som vi gjennomfører, og kanskje særlig de krevende prosjektene, slik at en sikrer varige systemforbedringer i organisasjonen. Som det fremgår av forvaltningsrevisjonen så har det allerede blitt gjennomført flere tiltak under veis i prosjektet. Noen av tiltakene har gitt betydelige forbedringer, mens andre har gitt mindre effekt enn forventet.

Besøksadresse:		Telefon:	
Postadresse:	Postboks 580, 4379 EIGERSUND	Telefaks:	
E-postadresse:	post@eigersund.kommune.no	Org.nr.:	944 496 394
Internett:	www.eigersund.kommune.no	Vår ref.:	19/39355

Rådmannen er opptatt av at investeringsprosjekter skal evalueres internt for å gi læringseffekt og forbedringer, og kommer blant annet til å se på følgende forhold:

1. En viser til at vi har ulike investeringsprosjekt – med tanke på kompleksitet og omfang. Noen går over flere år, mens andre består av «en faktura». Det er derfor viktig å se på investeringsprosjektene som forskjellige og hvor planlegging og struktur må tilpasses prosjektet.
2. De kommunale «Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter» (vedtatt i KS den 22.1.2018) skal revideres og justeres for de erfaringer som er gjort og endringer som er gjennomført. Forhold som vil bli vektlagt er bl.a.:
 - a. Bruk av styringsgrupper i prosjektene, samt tydelig klargjøring av funksjon; oppgaver, ansvar og grenselinjer. Dette også knyttet opp mot linjas ansvar vs. en eventuell styringsgruppe og/eller en prosjektgruppe.
 - b. Faseinndeling etter PLP-metoden. Vi erfarer at faseinndelingen ikke alltid fungerer like hensiktsmessig i alle prosjekt, særlig byggeprosjekter.
 - c. Det utarbeides et tydelig og lettfattelig mandat for alle investeringsprosjekt av en viss størrelse og kompleksitet. Terskel som utløser mandat må beskrives. Forenkling og standardisering av hovedpunktene i et mandat for utbyggingsprosjekt vurderes.
 - d. Investeringsprosjekt kalkuleres i dag etter NS3453, som bl.a. angir usikkerhetsgrad og prisregulering. Dette er innført i perioden hvor Elveparkprosjektet har pågått og er nå et krav i kommunens retningslinjer. For flomsikringsprosjekter erfarer vi at usikkerhetsgraden er betydelig, da en ofte vil arbeide med grunnforhold i elvebunn og som lett vil få betydelige følgekostnader. Usikkerhetsgraden i denne type prosjekt må vurderes særskilt.
 - e. Det er innført krav om sidemannskontroll (jf. kap. 7.9). I Elveparkprosjektet ble det også innført sidemannskontroll. Det at prosjektledere har sluttet og at det har vært vanskelig å rekruttere nye, har gitt betydelige utfordringer også i forhold til å utøve kontinuerlig sidemannskontroll i alle ledd. Hvem som skal utøve sidemannskontroll for de ulike arbeidene vil bli fastsatt i mandatet for nye prosjekter.
3. Det vil bli vurdert hvordan en best kan rapportere på faktisk utført arbeid vs. samlet arbeid (si noe om hvor en er i prosjektet rent gjennomføringsmessig).
4. Controller-funksjonen er under etablering og vil bli videreutviklet.
5. Det er de siste årene inngått en rekke rammeavtaler som gir økt kapasitet/produksjon, og som styrker og forenkler prosjektgjennomføringen. Fornying og etablering av hensiktsmessige rammeavtaler er en viktig og kontinuerlig prosess.
6. I tjenesteområdet tekniske tjenester vil en gjøre en helhetlig vurdering av den interne prosjektorganiseringen. I dag har en samlet de største byggeprosjektene i en enhet kalt «Prosjekt og utbygging», men det gjennomføres i tillegg store prosjekter i andre enheter (eks. seksjon vann og avløp, vei og utemiljø). En vil i større grad vurdere virkningen av «rendyrking» ved å samle de store investeringsprosjektene til en enhet.
7. Det er i perioden hvor Elveparken er gjennomført etablert en ansvars- og fullmaktsmatrise. Denne vil bli revidert i nær fremtid.
8. For hvert enkelt investeringsprosjekt av en gitt størrelse eller kompleksitet, vil det bli vurdert krav om systematisk evaluering mht. gjennomføring, læringspunkter og konsekvenser. Det blir i dag utarbeidet rapporter/saker etter hver fase i PLP-metoden.

Dette er rådmannens foreløpige kommentarer, dvs. med forbehold gitt om at prosjektet ikke er ferdigstilt, og uten tilstrekkelig rom for en systematisk gjennomgang og utsjekk av relevante forhold for prosjektet.

Besøksadresse:		Telefon:	
Postadresse:	Postboks 580, 4379 Eigersund	Telefaks:	
E-postadresse:	post@eigersund.kommune.no	Org.nr.:	944 496 394
Internett:	www.eigersund.kommune.no	Vår ref.:	19/39355

Med vennlig hilsen

Jone Christer Omdal

Kommunalsjef tekniske tjenester

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift

Kopi til:

Tore Ludvig Oliveresen

Gro Anita Trøan

Kommunalsjef finans og analyse

Rådmann

Stab/SEN

Besøksadresse:

Postadresse: Postboks 580, 4379 EGERSTUND

E-postadresse: post@eigersund.kommune.no

Internett: www.eigersund.kommune.no

Telefon:

Telefaks:

Org.nr.: 944 496 394

Vår ref.: 19/39355

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET OG STATUS

I begynnelsen av desember 2015 ble Egersund rammet av flommen «Synne». Flommen fikk store konsekvenser for Egersund og førte blant annet til at flere innbyggere måtte evakuere. I 2016 fikk kommunen tilsagn om midler til flomforebygging fra Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE), og det ble utarbeidet en temaplan for flomsikringstiltak i Eiaåna og Lundeåna i samarbeid med NVE. Siktemålet for planen var å sikre området for en «200-års flom».

Planen ble vedtatt av Kommunestyret den 14.03.16 i sak 019/16, og omfatter til sammen 25 større og mindre sikringstiltak. Kommunestyret vedtok at det øyeblikkelig skulle settes i gang med detaljprosjektering. «Elveparken»-prosjektet ble deretter vedtatt den 20.06.16 i sak 040/16. Prosjektet består av to deler og denne forvaltningsrevisjonen er begrenset til å gjelde «*Elveparken del 1*». Arbeidet med prosjektets «*del 2*» er påbegynt og pågår i skrivende stund.

«*Elveparken del 1*» hadde en opprinnelig kostnadsramme på 16,2 millioner kroner, og består av tiltak 1 – 18 av de 25 sikringstiltakene som er nedfelt i temaplanen. Det var lagt til grunn en støtte fra NVE på 15 millioner kroner. Kommunens egenandel var opprinnelig estimert til ca. 1,5 millioner kroner.

Per 08.10.19 viste imidlertid prosjektregnskapet for «*Elveparken 1*» at kommunen så langt har hatt en egenandel på ca. 17,4 millioner og at prosjektet har kostet ca. 38,3 millioner kroner eks mva⁵. Det er redegjort nærmere for overskridelsene i rapportens kapittel 2, 4 og 6. Prosjektet har altså blitt langt dyrere og tatt vesentlig lengre tid enn først antatt.

Planlagt ferdigstillelse for «*Elveparken del 1*» var opprinnelig i løpet av 2016. Arbeidene har imidlertid tatt vesentlig lengre tid enn planlagt og «*Elveparkenprosjektet*» ble først offisielt åpnet den 16.08.19. Status for «*Elveparken del 1*» er at det per 11.10.2019 gjenstår arbeid på ett av de 18 tiltakene som til sammen utgjør prosjektets «*del 1*».

Det er imidlertid viktig å også fremheve at prosjektet er gjennomført med en betydelig økonomisk støtte fra NVE og at prosjektet har sørget for viktig flomsikring. I tillegg har prosjektet tilført betydelig verdi til sentrumsområdet.

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og er brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet er følgende kilder lagt til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Kommuneloven

⁵ Revisjonen gjør oppmerksom på at innbakt i dette er budsjettinndekking som ble hentet i fra andre investeringsprosjekter omtalt i kapittel 6.2.

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter, vedtatt av Kommunestyret 08.09.03.
- Kommunestyresak 040/16 : Prinsippsak – flomsikring som byutvikling «*Elveparken*».
- Reglement for delegering av budsjettmyndighet i Eigersund kommune, vedtatt av Kommunestyret 25.09.17.
- Reglement for offentlige anskaffelser, vedtatt av Kommunestyret 19.12.16
- Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter. Vedtatt av Kommunestyret 22.08.18
- Prosjektledelses litteratur

Kommunal planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter er i liten grad direkte regulert av lovverket. Revisjonen vurderer det derfor fruktbart å se hen til prosjektledelseslitteratur på dette området, herunder Westhagen m.fl. (2008), Karlsen og Gottschalk (2009), forskningsprogrammet Concept, prosjektveiviser til Direktoratet for forvaltning og IKT og prosjektlederprosessen («*PLP-metoden*») til Innovasjon Norge. Flere av revisjonskriteriene er operasjonalisert ved bruk av teori.

Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i kapittel 2. Til problemstillingen «*Hva har kommunen lært av dette prosjektet, og hvordan planlegger man å dra dette videre som læringspunkter i nye prosjekter?*» er det ikke utredet revisjonskriterier, da problemstillingen er av beskrivende art.

1.3 METODEVALG

Det er intervjuet elleve ledere og ansatte i Eigersund kommune. Det er også intervjuet tre tidligere ansatte. Det er i tillegg intervjuet en representant fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Det er foretatt en dokumentgjennomgang av blant annet møtereferater, saksfremlegg og vedtak i folkevalgte organ, enkelte interne eposter, reglementer, kontrakter og regnskap. Revisjonen har fått en oversikt over dokumenter som inngår i «*Elveparkprosjektet*», men det er noe mangelfull arkivering. Dette gjelder for eksempel at referat i fra styringsgruppen ikke finnes igjen og kommunikasjon med for eksempel entreprenører/konsulenter ikke er arkivert i kommunens saksarkiv.

Underveis i forvaltningsrevisjonen har vi blitt klar over at delprosjektet «*110112 Nyeveien 39-54*» per 07.10.19 ikke er ferdigstilt. Prosjektregnskapet som ligger i denne rapporten er derfor ikke det endelige. Revisjonen er likevel av den oppfatning at vi har et tilstrekkelig bilde av «*Elveparken*» til å kunne besvare prosjektets formål og de øvrige problemstillinger Kontrollutvalget vedtok. Vurderingen er foretatt på bakgrunn av den dokumentasjonen vi har fått skriftlig og muntlig.

1.4 OPPBYGGING AV RAPPORTEN

Med «*Elveparken*» referer vi her til del 1 av prosjektet. Rapporten er bygd opp på følgende måte: Kapittel 2 omhandler planlegging og organisering av prosjektet og kapittel 3 delegering og innkjøp. I kapittel 4 presenterer vi prosjektregnskap, per 08.10.19, økonomisk styring av prosjektet og rapportering internt og til folkevalgte organ. I kapittel 5 ser vi på læringseffekter.

Vi vurderer problemstillingene som drøftes avslutningsvis i hvert kapittel. Ettersom de ulike delene av rapporten henger sammen, vil vi gi en mer utfyllende vurdering i kapittel 6.

2 PLANLEGGING OG ORGANISERING AV PROSJEKTET

2.1 PLANLEGGING

2.1.1 REVISJONSKRITERIER

Et prosjekt deles ofte inn i ulike faser, og det finnes ulike prosjektmodeller som kan benyttes. Uavhengig av hvilken prosjektmodell en organisasjon benytter vil et prosjekt vanligvis ha en planleggingsfase/planleggingsprosess. Direktoratet for forvaltning og ikt har utarbeidet en prosjektveiviser, og i veiviseren står det at hensikten med planleggingsfasen er å sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves for å gjennomføre prosjektet, før en forplikter seg til en betydelig investering. Det er Kommunestyret i Eigersund kommune som skal vedta investeringsprosjekter. I kommuneloven § 23 nr. 2 står det:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.»

I investeringsprosjekter skjer detaljprosjektering vanligvis før byggingen starter. Ifølge Concept rapport nr. 45 er tidligfasene i et prosjekt viktig da prosjekteringsfasen i stor grad bestemmer mulighetene for en vellykket gjennomføringsfase. I Concept-rapporten studerte en blant annet fem kommunale investeringsprosjekt, og i fire av prosjektene var det store utfordringer knyttet til forsinkelser, kostnadsoverskridelser og negativ mediaoppmerksomhet. Felles for disse prosjektene var at beslutningsgrunnlaget ikke var godt nok, og det var vedtatt å gjennomføre prosjektene uten at verken behov eller alternative løsninger var utredet.

Som et minimum anbefales det i Concept-rapporten at det i alle prosjekter bør foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer fremdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i.

I 2016 gjaldt kommunens regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekt vedtatt av Kommunestyret 08.09.03.

Revisjonen har satt opp to revisjonskriterier. Med utgangspunkt i teori har vi operasjonalisert revisjonskriteriene. Operasjonaliseringen fremgår i tabell 1.

Revisjonskriterier

- Saker som legges frem for folkevalgte organ skal være forsvarlig utredet.
- Investeringsprosjekter skal være tilstrekkelig planlagt.

For det første revisjonskriteriet ser vi på prosjektet frem til det ble fattet et vedtak om å gå videre med «Elveparken» den 20.06.2016. For det andre revisjonskriterier tar vi utgangspunkt i planleggingsprosessen som fant sted det første året av prosjektet.

Tabell 1 Operasjonalisering av revisjonskriterier

Revisjonskriteriet	Operasjonalisering
Saker som legges frem for folkevalgte organ skal være forsvarlig utredet.	<p>Det er gjennomført en behovsanalyse for prosjektet.</p> <p>Saksfremlegget skal gi grunnlag for å vurdere ulike alternativ</p> <p>Det skal være fremlagt et budsjett hvor usikkerhet er synliggjort.</p>
Investeringsprosjekter skal være tilstrekkelig planlagt.	<p>Det er gjennomført en forsvarlig detaljprosjektering</p> <p>Det er utarbeidet en realistisk og forsvarlig fremdriftsplan.</p> <p>Det er opprettet en prosjektorganisasjon.</p>

Det presiseres for ordens skyld at revisjonens vurderinger knytter seg til tilgjengelig informasjon og de konkrete omstendighetene som var rådende på tidspunktene da de relevante avgjørelsene ble tatt.

2.1.2 FUNN/FAKTA VEDRØRENDE PLANLEGGING

Kommunestyret behandlet 14.03.16 sak 019/16 «*Temaplan for flomsikringstiltak i Eieåna og Lundeåna*». Flomsikringsplanen var utarbeidet i samarbeid med NVE. I saksfremlegget står det:

«Oversikten er en systematisk gjennomgang av mulige sikringstiltak langs de flomutsatte strekningene og målet er å skape en oversikt over mulige sikringstiltak samt deres omtrentlige omfang og kostnadsforhold. Før utførelse må tiltakene detaljprosjekteres. Som en del av denne prosessen vil både løsningsforslag, mengder og kostnader bli bestemt med større nøyaktighet enn det som er mulig på nåværende tidspunkt.»

I saksfremlegget var det satt inn føringer for tiltak langs elven, og i forhold til økonomiske konsekvenser står det:

«Tiltakene er grovestimert til om lag 30 millioner pluss prosjektering.»

Kommunalsjef samfunnsutvikling⁶ oppgir at det var NVE som foretok beregningene, da kommunen ikke hadde grunnlag for å gjøre dette. I tillegg var det på dette tidspunktet ikke foretatt grunnundersøkelser, og det var i starten stor usikkerhet i prosjektet, særlig ettersom vurderingene på dette tidspunktet var ufullstendige. Kommunestyret fattet følgende vedtak 14.03.16:

«Forslag til temaplan for flomsikringstiltak langs Eienåna og Luneåna vedtas som fremlagt og tiltakene og føringene i planen skal legges til grunn for alle videre tiltak, saksbehandling og planlegging som omfattes av planen.»

Det ble på dette tidspunkt ikke vedtatt en kostnadsramme. I vedlegget til saken var det for tiltak 1-25 satt opp et kostnadsestimat som lå mellom 20 - 28,1 millioner kroner. Dersom en summerer tiltak 1-18 som utgjør «*Elveparken 1*», er kostnadsintervallet på mellom 15,6 – 22 millioner.

⁶ Daværende plansjef.

I april 2016 holdt kommunen og NVE et arbeidsmøte, og NVE hadde til dette møtet engasjert B16 Arkitektur og landskap AS til to dagers arbeid. Firmaet hadde vært benyttet av NVE i tidligere prosjekter. I ettertid valgte kommunen å engasjere B16 Arkitektur og landskap AS til å prosjektere flomsikringstiltak. På bakgrunn av prosjekteringsarbeidet til B16 Arkitektur og Landskaps AS la administrasjonen den 20.06.16 frem sak 40/16 «Prinsippsak – flomsikring som byutvikling «Elveparken»» til Kommunestyret. I saksfremlegget står det:

«Det er i dette arbeidet lagt vekt på å se flomsikring i samband med byutvikling. Problemet med flom er forsøkt snudd til en mulighet for byutvikling. Det er essensielt for byen at de tiltak som blir iverksatt gjør byen bedre for dens innbyggere og hever kvaliteten på området, og ikke minst at elven også blir tilgjengelig de 364 andre dagene i året den ikke er utsatt for flom.»

Videre står det:

«Elveparken er en mulighet til å lage et nytt elvelandskap som er tilgjengelig, sikker og åpner for ny bruk og på den måten få en stor park og en forskjønning av området samtidig som en sikrer området mot flom. Det er viktig at dette blir en levende del av byen som det er attraktivt å oppsøke og oppholde seg i.»

Tidligere kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at det var ingen internt i kommunen som hadde kompetanse til å gå inn i grunnlaget for kalkylen som kommunen fikk fra B16 Arkitektur og Landskaps AS. I saksfremlegget stod det at tiltakene må detaljprosjekteres før utførelse, og at løsningsforslag, mengder og kostnader blir bestemt med større nøyaktighet på et senere tidspunkt.

Det var vedlagt en kostnadskalkyle for de fem delområdene på totalt ca. 16,2 millioner kroner eks. mva. Videre fremkom det at NVE var tett inne i prosjektet, og at kommunen var lovet 15 millioner kroner av NVE i 2016 til prosjektet.

Dette fremgikk ikke i saksfremlegget at det ikke i var medtatt noe beløp til usikkerhet, prosjektledelse, prosjektering eller grunnarbeid i kalkylen. Tidligere kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at hun ikke vet hvorfor usikkerhet, prosjektering og timer til prosjektledelse ikke ble lagt inn i kalkylen, og oppgir at hun etterspurte og fikk tilbakemelding om at det var lagt inn.

Den 20.06.16 fattet Kommunestyre følgende vedtak⁷:

KS- 040/16 Vedtak:

1. Eigersund kommune går videre med prosjektet «Elveparken» som skissert i «Prospekt Elvepark» datert 24.05.2016.
2. Det iverksettes detaljprosjektering i tilknytning til de 5 delområdene i prosjektet.
3. Det rapporteres løpende til PTU og Formannskapet på hvert møte. Dette kan skje muntlig i møte eller skriftlig som notat/sak.

⁷ Vedtaket var identisk med vedtaket i Planteknisk utvalg 14.06.16 og Formannskapet 16.06.16.

4. Dersom det under prosjektering viser seg at en vil få en overskridelse på over 10 % i de enkelte 5 delfelt, skal informasjon om dette sendes til Planteknisk utvalg og Formannskap straks dette er kjent.

I «Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekt⁸» fremgår det at ved et større byggeprosjekt skulle det utarbeides en prosjektorganiseringsplan der det blant annet fremgikk hovedfaser/underfaser og beslutningspunkter. Det fremkommer ikke av reglene at dette gjaldt for anleggsprosjekter, og revisjonen har fått opplyst at det ikke var praksis å ha dette for anleggsprosjekter.

I revisjonens notat vedrørende vurdering av direkte innkjøp over terskelverdi, datert 27.09.16, står det:

«Da det i mai 2016 ble kjent at kommunen fikk kr 15 millioner til gjennomføring av flomsikringsprosjektet ble det ifølge prosjektleder fokus på fremdrift. Kommunen fikk opplyst muntlig av NVE at en forutsetning for utbetaling av tilskuddet var at midlene ble brukt i dette budsjettår (2016).»

Den informasjonen og en «frykt» for en ny flom, var med å påvirke de valgene som ble tatt. For å bruke opp midlene i 2016 la en opp til en fremdriftsplan der en skulle være ferdig med «Elveparken» innen 31.12.16.

Tidligere fungerende rådmann oppgir at NVE var tydelig på at midlene gjaldt for 2016, og at det var vanskelig å få overført midler til 2017 med unntak av dersom det var noen delprosjekter som en var i gang med. I søknaden til NVE, datert 10.06.16, fremgår det at kommunen ba NVE om en avklaring om kommunen kunne benytte eventuelle gjenstående midler første halvår 2017, dersom en ikke ble ferdig med arbeidet i 2016. I vårt nevnte notat står det:

«Kommunens framstilling av krav til framdrift støttes ikke av NVE. I tilsagnsbrev av 08.09.16 uttrykker NVE at det er en målsetting at prosjektet er ferdig i 2016, men peker samtidig på at midler kan overføres til 2017. I epost fra NVE av 26.09.16 framstilles krav til framdrift slik: «Vi har vært i tett dialog med kommunen etter Synne, mht. organisering, planlegging og gjennomføring av flomsikringstiltak med bakgrunn av bevilgninger i revidert budsjett av juni 2016. I tilsagnsbrevet fremgår det at det er forventninger til at det kan produseres betydelig i 2016.»

I saksfremlegg 040/16⁹ til Kommunestyret fremkommer følgende:

«Det er svært stramme tidsfrister for prosjektet og en er avhengig av å få løpende avklaringer for å holde fremdriften, og dette vil være nøkkelen for å kunne ferdigstille tiltak 1 – 18 innen utgangen av 2016.»

Kommunen startet opp arbeidet raskt. Representant fra NVE oppgir at han syntes arbeidet ble startet litt raskt, uten av prosjektet var planlagt tilstrekkelig. Representanten oppgir også at tidspresset var nok i overkant av hva kommunen kunne klare å gjennomføre.

⁸Vedtatt 22.01.18.

⁹ Behandlet i Kommunestyret 20.06.19

Flere intervjuobjekter oppgir at den stramme tidsfristen var årsaken til at prosjektet ikke var prosjektert da arbeidet ble startet. Det ble arbeidet ut fra «skissen» til landskapsarkitekten.

Det ble utarbeidet en fremdriftsplan for prosjektet som ble lagt frem for Formannskapet 19.09.16, sak 085/16. I fremdriftsplanen var det lagt opp til at arbeidet, med unntak av prosjekt «110104 Elvepark Lundeåne», skulle være ferdig i 2016. For å få dette til måtte det detaljprosjekteres mens prosjektet gikk fremover. Flere av intervjuobjektene oppgir at det ikke er vanlig at de prosjekterer samtidig som de «bygger».

Prosjektgruppen fikk, frem til prosjektgruppen ble lagt ned¹⁰, hver uke fremlagt en fremdriftsplan for «Elveparken». I fremdriftsplanene som ble lagt frem høsten 2016 ble det ikke rapportert tydelig på avvik i fra fremdrift. I fremdriftsplan datert 16.11.16 er det allikevel for flere av delprosjektene endret ferdigstillestidspunkt til innen uke 27 i 2017. I fremdriftsplanene for våren 2017, ble det heller ikke rapportert tydelig om avvik fra fremdrift. Arbeidet for et av delprosjektene som opprinnelig skulle være ferdigstilt innen 31.12.16 er per 09.10.19 fortsatt ikke ferdig.

Den 25.09.17 fikk Kommunestyret fremlagt projektrapport «Flomsikring av Lundeåne og opparbeiding av elvepark», datert 22.08.17. I rapporten står det:

«Normal prosedyre ved kommunale byggeprosjekter er at en beskriver arbeidet, prosjekterer- og kostnadsberegner før prosjektet starter. Det har ikke vært tilfelle i dette prosjektet. Det er uheldig.»

Årsaken forklares med at NVE satte stramme tidsfrister for å få utbetalt midler, noe som førte til mangel på forsvarlig og normal tilnærming. I tillegg oppgis det at det i kostnadsoverslaget¹¹ ikke var tatt høyde for prosjekteringskostnader, uforutsett og byggeledelse. Videre følger det at i et slikt omfattende og uoversiktlig prosjekt ville det ha vært riktig og rimelig å legge inn 40 prosent til å dekke dette. I saken ble det rapportert om at ny prognose var beregnet til ca. 26,7 millioner kroner noe som vil si en underdekning på ca. 4,6 millioner kroner.

Administrasjonen konkluderte med at underdekningen kunne forklares med manglende tid i innledende fase til å beskrive, prosjektere og kostnadsberegne de ulike tiltakene, på grunn av knappe tidsfrister for ferdigstillelse satt av Staten.

2.1.3 VURDERING

Var saken forsvarlig utredet da kommunestyret besluttet å gå videre med prosjektet den 20.6.2016?

Det var et klart behov for å iverksette flomsikringstiltak. Det må også tas hensyn til at NVEs tilsagn om økonomisk støtte på 15 millioner var ledsaget av en forventning om at flomsikringsmidlene, i det minste en betydelig andel av midlene, skulle benyttes i 2016. Tidspresset dette skapte, resulterte i en krevende planleggingsfase.

Selv når ovennevnte omstendigheter tas i betraktning, er det revisjonens oppfatning at saken ikke var forsvarlig utredet i samsvar med kravet i kommuneloven § 23. Det ligger i dette kravet en

¹⁰ Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.2.2.

¹¹ Kommunestyresak 040/16.

forpliktelse til å opplyse om eventuelle svakheter og ufullstendigheter – slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette.¹²

I saksfremstillingen til Kommunestyret, sak 040/16, ble det lagt frem en kostnads kalkyle basert på et skisseprosjekt. Det kom ikke frem at kostnader til prosjektering, grunnarbeid og prosjektledelse ikke lå inne i kalkylen. Prosjektets risiko, usikkerhet og behov for avsetninger var heller ikke klart kommunisert.

På beslutningstidspunktet var det dermed underkommunisert hvilken usikkerhet og risiko som heftet ved både kostnadsestimatet og prosjektet i sin helhet - ettersom arbeidets omfang og kompleksitet ikke var tilstrekkelig klarlagt – og ettersom prosjektet var forutsatt gjennomført med korte frister som forutsatte en løpende detaljprosjektering.

Var «Elveparken» tilstrekkelig planlagt?

Detaljplanleggingen ble foretatt løpende og fremdriftsplanene synes å ha forutsatt en urealistisk fremdrift. Det er betegnende at denne delen av prosjektet som opprinnelig var planlagt ferdigstilt i 2016, enda ikke er fullt ut gjennomført. Det er revisjonens oppfatning at prosjektet ikke var tilstrekkelig planlagt. Det er i den vurderingen tatt hensyn til de omstendighetene som gjorde planleggingen krevende.

Et viktig poeng er at den innledende fasen i investeringsprosjekt ofte er avgjørende for om et investeringsprosjekt lykkes.¹³ Revisjonen anser det i den forbindelse for å være positivt at kommunen har implementert nye rutiner som blant annet gir retningslinjer i planleggingsprosessen i investeringsprosjekter. Dette omtales nærmere i rapportens pkt. 5.

2.2 PROSJEKTORGANISERING

2.2.1 REVISJONSKRITERIER

Da «Elveparken» startet i 2016, gjaldt «Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter», vedtatt av Kommunestyret 08.09.03. I reglene står det at det ved oppstart på utredning av et nytt større byggeprosjekt skal utarbeides en prosjektorganiseringsplan som blant annet skal inneholde administrativ- og politisk organisering. Det skal etableres en plankomite for hvert byggeprosjekt, og Formannskapet eller en gruppe politikere fra Formannskapet skal representere Formannskapet i plankomiteen. Det står også at mindre bygg og anlegg som ikke omfattes av egen plankomité, gjennomføres administrativt etter godkjente planer. Det står ikke i retningslinjene at det skal opprettes en prosjektorganiseringsplan eller en plankomité for anleggsprosjekter, men det fremkommer av retningslinjene at det med grunnlag i en kapasitets- og kompetansevurdering skal velges primært en prosjektleder og eller eventuelt sekundært en byggeleder, blant kommunens ansatte.

¹² Kommentarutgave til kommuneloven 2. utg. s.167

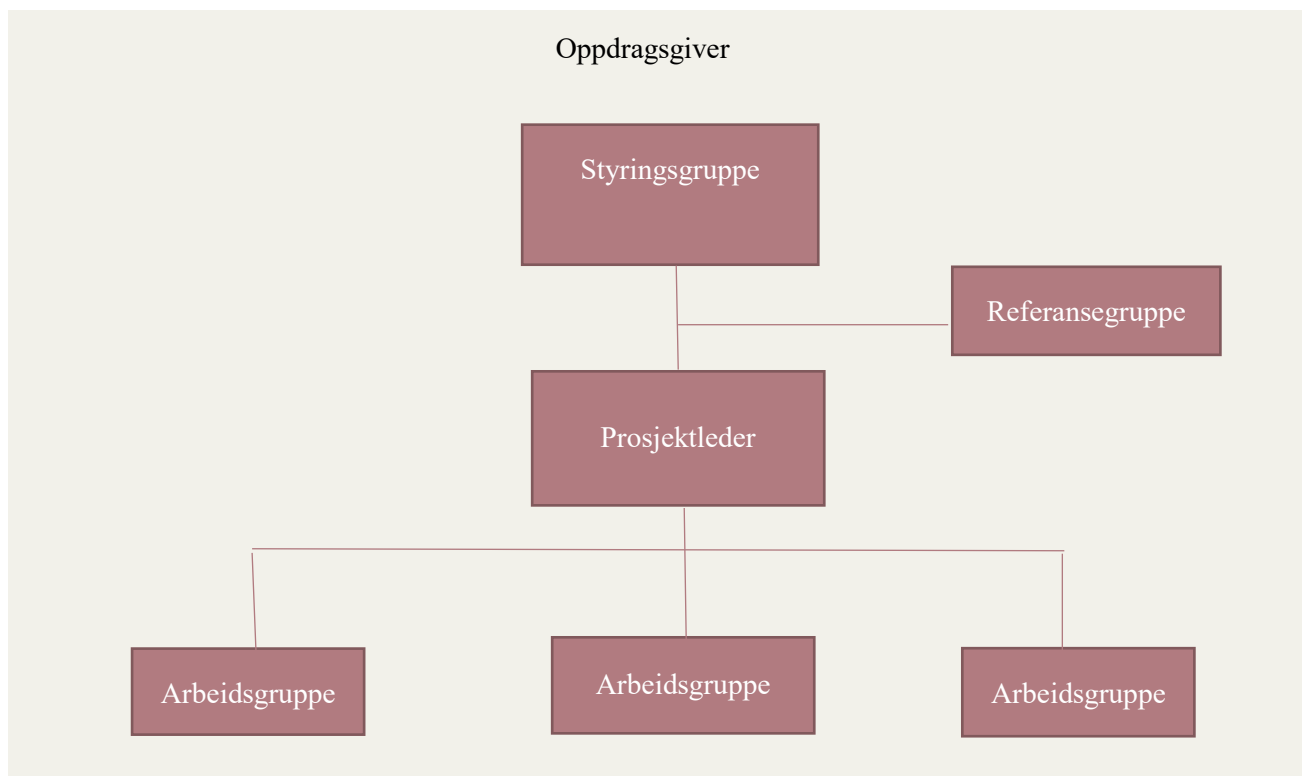
¹³ Concept rapport nr. 45

Ifølge Westhagen m. fl. (2008) er det ingen klar standard for hvordan et prosjekt skal utføres, men noen forhold kan være aktuelle i alle typer prosjekter. Dette gjelder blant annet at:

- Prosjektet må ha en intern struktur som er tilpasset den aktuelle oppgaven.
- Fordeling av ansvar og myndighet må være kjent for alle.

Westhagen m. fl. (2008) har satt opp et eksempel på en prosjektorganisering:

Figur 1 Eksempel på organisering av et prosjekt.



Prosjektorganisasjonen i eksempelet har både en styringsgruppe, en referansegruppe og flere arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene rapporterer til prosjektleder, og prosjektleder er underlagt styringsgruppen. Ifølge Karlsen & Gottschalk¹⁴ er en viktig del av organiseringen at oppdragsgiver som er prosjekteier, utnevner en styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppen skal fungere på vegne av oppdragsgiver og skal ha et overordnet ansvar for gjennomføring av prosjektet. Prosjektleder skal rapportere til styringsgruppen. Styringsgruppen skal gi retningslinjer for gjennomføring og styring av prosjektet, sikre ressurstilgang, kontrollere kostnads- og tidsforbruk, følge opp spesielle problemer eller usikkerheter, ta viktige avgjørelser og sikre god sluttevaluering.

Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT, som har utviklet en prosjektveiviser, er klare roller og ansvar en forutsetning for at en prosjektorganisasjon skal fungere optimalt.

¹⁴ Jan Terje Karlsen og Petter Gottschalk «Prosjektledelse – fra initiering til gevinstrealisering». 2008. Universitetsforlaget.

Innovasjon Norge har utviklet prosjektstyringsmetodikken PLP. Metoden går i hovedtrekk ut på:

- Prosjektet er inndelt i tre faser: forstudie, forprosjekt, hovedprosjekt.
- Det er tydelige definerte roller og ansvar både i basis- og i prosjektorganisasjonen.
- Prosjekteier utnevner en prosjektansvarlig og gir denne et mandat.
- Det skjer oppfølging og kvalitetssikring gjennom målformulering, beslutningspunkter, milepæler og identifisering av kritiske risikofaktorer.

Revisjonskriterier

- Kommunen skal opprette en styringsgruppe for prosjektet som har et overordnet ansvar for prosjektet som styrer prosjektet i tråd med prosjektets formål.
- Elveparkprosjektet skal ha en prosjektorganisasjon med en klar rolle- og ansvarsfordeling.

Det øverste revisjonskriteriet er operasjonalisert i tabell 2.

Tabell 2 Operasjonalisering av revisjonskriterier

Revisjonskriteriet	Operasjonalisering
Kommunen skal opprette en styringsgruppe for prosjektet som har et overordnet ansvar for prosjektet som styrer prosjektet i tråd med prosjektets formål.	Styringsgruppen skal gi retningslinjer for gjennomføring og styring av prosjektet. Styringsgruppen skal sikre ressurstilgang. Styringsgruppen skal kontrollere kostnads- og tidsbruk. Styringsgruppen skal følge opp vesentlige utfordringer, risiko- og usikkerhetsmomenter.

2.2.2 PROSJEKTORGANISERING

Av den dokumentasjonen revisjonen har fått tilgang til, ser vi at det ved oppstarten av prosjektet ikke ble utarbeidet en prosjektorganiseringsplan. Det ble heller ikke opprettet en plankomite hvor det satt politiske representanter, men det fremkommer i sak 040/16 at det skulle rapporteres løpende til Planteknisk utvalg og Formannskapet.

Revisjonen har gjennomgått møtereferat i fra ledergruppen, og ser at «Elveparkprosjektet» var tema våren 2016. På ledermøtet 19.05.16 ble det bestemt at den skulle settes ned en egen prosjektgruppe og at rådmannens ledergruppe skulle utgjøre styringsgruppen. Dette var praksis også på andre prosjekter.

Ifølge tidligere kommunalsjef tekniske tjenester ble det satt sammen en arbeidsgruppe med det som ble vurdert å trenge av nødvendig intern kompetanse i prosjektet. Arbeidsgruppen bestod av

representanter i fra vann og avløp, vei og utemiljø, økonomi, plan, byantikvar/byggesak, kontraktsansvarlig, web/informasjon og kommunalsjef tekniske tjenester. I saksfremlegget til Kommunestyresak 040/16 står det:

«Gruppen har en bred kompetanse innenfor de aktuelle fagfelt og NVE benyttes som rådgiver.»

Etter en stund ble gruppen omdøpt til prosjektgruppen, og revisjonen bruker dette begrepet videre i rapporten.

Det ble valgt en prosjektleder, og ifølge tidligere kommunalsjef tekniske tjenester ble det vurdert at den som ble valgt var den eneste interne i kommunen som var kvalifisert til å lede dette prosjektet. Prosjektleder hadde hatt et annet flomsikringsprosjekt i kommunen, men ikke et prosjekt som var så komplisert som dette. Tidligere fungerende rådmann oppgir at NVE var opptatt av at kommunen måtte ha tilstrekkelig kompetanse rundt prosjektleder, noe hun formidlet til tidligere kommunalsjef tekniske tjenester. I starten var prosjektlederen organisatorisk direkte underlagt kommunalsjef tekniske tjenester, men ble underlagt vei og utemiljøsjeff fra april 2018. Det har også vært tilknyttet en økonomirådgiver til prosjektet. Økonomirådgiveren sin rolle var å foreta budsjettendringer, utarbeide rapporter og bistå prosjektleder dersom prosjektleder hadde behov for bistand i forhold til økonomiske spørsmål.

Prosjektgruppen¹⁵ hadde sitt første møte 31.05.16. I 2016 hadde prosjektgruppen 12 møter. Fra januar 2017 – 8. august 2017 hadde prosjektgruppen 23 møter. I møtene ble status og fremdrift gjennomgått for de ulike delene av prosjektet. I vedlegg 2 ligger en oversikt over temaene som ble behandlet i prosjektgruppen. I starten av prosjektet ble økonomi tatt opp noen av møtene¹⁶. I møtereferat fra 29.11.16 står det:

«Økonomien i prosjektet må gjennomgås jevnlig i møtene. Fremdriftsplan med oppdatert regnskap vedlegges hvert referat.»

Økonomirådgiver sendte en økonomirapport til prosjektgruppen til hvert møte.

Prosjektet hadde kort tidsfrist og det utviklet seg til å bli et komplisert prosjekt med høyt trykk i fra media, folkevalgte og andre interessenter. Kommunalsjef samfunnsutvikling oppgir at prosjektleder var under stort press fra omgivelsene på å levere, og at han nok ble stående litt alene og måtte gjøre det meste. Prosjektleder selv uttrykker at selv om en hadde etablert en prosjektgruppe, så ble mye av arbeidet overlatt til han. Prosjektleder skulle følge opp det operative arbeidet, i tillegg til å ha ansvar for konkurranse- og kontraktsprosessen, skrive søknader, lede byggemøter m.m.

Tidligere kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at prosjektleder også hadde tilbud om hjelp i fra andre ansatte. For å avhjelpe prosjektleder var planrådgiver fra desember 2016 – juni 2017 inne som leder av prosjektgruppen i en 20 prosent stilling. Planrådgiveren skulle i tillegg ha et koordinerende ansvar og være kommunalsjef tekniske tjenester sin representant i prosjektet. Prosjektleder oppgir at det hjalp godt når planrådgiver var inne, da han kunne ta saker opp i styringsgruppen.

¹⁵ I starten ble prosjektgruppen kalt for arbeidsgruppen. Fra 2017 ble den omdøpt til prosjektgruppen. For enkeltskyld bruker revisjonen i rapporten kun prosjektgruppe.

¹⁶ Møtet 29.08.16, 11.10.16, 01.11.16, 29.11.16.

I juni 2017 opprettet rådmannen en midlertidig stilling som rådgiver/leder for prosjektene. Stillingen ble opprettet for å avlaste kommunalsjef tekniske tjenester. Den ansatte skulle ha rollen som prosjektansvarlig. Den ansatte skulle ha et engasjement for å følge opp «Elveparken» og utarbeide retningslinjer for bygge- og anleggsprosjekter. Etter en stund ble den ansatte leder for prosjektstab. Den ansatte arbeidet i kommunen frem til sommeren 2018. I deler av 2017 og til mars 2018 var i tillegg en annen ansatt inne som prosjektleder på prosjektet for å bistå med kontraktstyring og økonomistyring.

Prosjektgruppen ble oppløst i august 2017. Tidligere rådgiver/leder for prosjektene oppgir at dette ble gjort fordi han opplevde at gruppen var for bred, og at en skulle effektivisere aktiviteten. Prosjektleder oppgir at prosjektgruppen var en tidsstev og at det ikke var hensiktsmessig å ha møtene videre. Noen av intervjuobjektene oppgir at kompetansen til prosjektleder var for lav og han hadde for lite erfaring i forhold til et så komplisert prosjekt. Enkelte mener at en i større grad burde hatt en sidemannskontroll. Prosjektleder oppgir selv at dersom prosjektet hadde vært rigget på en ordinær måte, hadde kommunen hatt nødvendig kompetanse.

18.08.16 bestemte ledergruppen (styringsgruppen) at prosjektleder skulle rapportere ukentlig på status, fremdrift og økonomi til ledergruppen. Av referater fra ledergruppen fremkommer det at «Elveparkprosjektet» ble tatt opp jevnlig og at prosjektleder var til stede på flere ledermøter og informerte. Referatene viser også at ledergruppen behandlet ulike beslutningspunkter som for eksempel søknad til NVE, Tyskerbroen, parkeringsplasser og ressurser i prosjektet. Det fremgår av møtoreferat 20.10.16 at det fremover skulle være månedlig rapportering til ledergruppen. I møtoreferat fra 06.10.16 står det:

«NVE har utsatt tidsfristen slik at kommunen nå har frist til juni 2017.»

Den 14.12.16 besluttet ledergruppen at styringsgruppen justeres til å være en mer behovsorientert gruppe som skulle bestå av rådmann, kommunalsjef tekniske tjenester, plansjef, kommunikasjonssjef og økonomisjef. Noen av intervjuobjektene oppgir at det var hensiktsmessig at det ble gjort endringer i hvem som satt i styringsgruppen, da flere av de som satt i rådmannens ledergruppe hadde lite med prosjektet å gjøre.

Den «nye» styringsgruppen hadde sitt første møte 11.01.17. Revisjonen har fått tilgang til tre referater¹⁷. I referatene fra styringsgruppen fremgår det at de blant annet behandlet saker som rapportering til politisk nivå, økonomi, folkemøter, Tyskerbroen, søknad for nye tiltak, enkelte kontrakter, parkeringsplasser m.m. I referat 4 fremkommer det at prosjektgruppen må ha større fokus på utfordringer i prosjektet som de ser kan komme, og at dette må bli et eget punkt på agendaen til møtene i prosjektgruppen. I tillegg presiserte styringsgruppen at det var viktig at alle medlemmene var klar over hvilket ansvarsområde de har i prosjektgruppen, og at dette må tas opp i prosjektgruppen. Revisjonen ser at «fremtidig utfordringer» ble tatt inn som et eget punkt i møtene til prosjektgruppen. I prosjektgruppens møtoreferat 16.05.17 står det:

«Hver i prosjektgruppen tenker over sin rolle og kommer med innspill deretter.»

¹⁷ Møte 2 – 02.02.17, møte 3 – 17.02.17, møte 4 - 11.05.17

Kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at det ble lagt flere møter i styringsgruppen på tidspunkt som ikke passet for henne.

I mai 2017 sendte rådmannen en e-post til prosjektleder der hun ba om at det ble satt opp datoer for møter i styringsgruppen. I epost fra prosjektleder står det:

«Jeg har diskutert dette med planrådgiver, og vi har kommet til en felles konklusjon. Det vil ikke være hensiktsmessig å fastsette faste møter for styringsgruppen. Det vil tidvis dukke opp prinsipielle avklaring som må tas fort i prosjektet, og det vil derfor heller være riktig å sende inn saker til behandling/avgjørelse, der en kaller inn til styringsmøte så fort som mulig.»

Rådmannen sendte i mars 2018 en epost til prosjektansvarlig og kommunalsjef tekniske tjenester der det står:

«Som jeg har nevnt tidligere ønsker jeg en møteplan for styringsgruppemøter som er tilpasset framdriftsplanen til de ulike prosjektene.»

Enkelte intervjuobjekter oppgir at det etter hvert sluttet å komme innkallinger til møter i styringsgruppen, uten at de var informert om at styringsgruppen var oppløst. Rådmannen oppgir at da prosjektrådgiver/leder for prosjektgruppen arbeidet i kommunen ble det holdt flere møter mellom dem. Rådmannen oppgir at det har ikke vært holdt møter i styringsgruppen i senere tid.

«Elveparkprosjektet» var i utgangspunktet organisatorisk underlagt kommunalsjef tekniske tjenester. Flere av intervjuobjektene oppgir at kommunalsjef tekniske tjenester ikke deltok aktivt i prosjektet, og noen forklarer det med at hun hadde veldig mye å gjøre. Nåværende kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at det nok ikke var den beste organiseringen med at prosjektleder var plassert organisatorisk direkte under kommunalsjef tekniske tjenester, da det skjedde så mye i organisasjonen på dette tidspunktet.¹⁸ Kommunalsjefen oppgir selv at hun deltok på noen få prosjektmøter og snakket med prosjektleder av og til. Kommunalsjefen hadde i tillegg faste møter med alle prosjektlederne.

Da ny rådmann begynte i kommunen august 2016, prøvde hun å få «Elveparkprosjektet» under kontroll. Rundt desember 2016 begynte kommunen å organisere prosjektet etter «PLP-metoden», der et prosjekt har en prosjekteier, en prosjektansvarlig og en prosjektleder. Foruten styringsgruppen og prosjektgruppen har prosjektet vært organisert på følgende måte:

¹⁸ Han henviser blant annet at teknisk etter tilsyn fra Arbeidstilsynet fikk pålegg på brannstasjonen og driftsstasjonen til vei og utemiljø knyttet til fare for liv og helse, som gjorde at en måtte ha ute flere konkurranser, i tillegg til at prosjektmengden var stor.

Tabell 3 Oversikt over prosjekter i «Elveparken»

Periode	Dato	Hvem
Prosjekteier	06.16 - d.d.	Kommunestyret
Oppdragsgiver	Høsten 2016 – d.d.	Rådmannen
Ansvarlig¹⁹	06.16 – 06.17	Kommunalsjef tekniske tjenester
Stab	01.17 – 06.17	Planrådgiver var kommunalsjef tekniske tjenester sin representant i prosjektgruppen.
Prosjektansvarlig	07.17 – 05.18	Prosjektrådgiver/leder for prosjektlederne.
	05.18 – 09.19	Leder vei og utemiljø/fungerende kommunalsjef tekniske tjenester fra 01.09.18 og fasttilsatt jan 2019.
Prosjektleder	06.16 – d.d.	Prosjektleder
	10.17 – 03.18	Prosjektleder

I en periode hadde prosjektet to prosjektledere, der prosjektlederen som hadde vært med fra start hadde ansvar for den faglige gjennomføringen og den andre prosjektlederen var overordnet prosjektleder med ansvar for det administrative. Det ble utarbeidet en oppgavefordeling til de to prosjektlederne. Denne prosjektlederen sluttet i kommunen mars 2018, og kommunen fikk på dette tidspunktet ikke tak i en ny prosjektleder.

To intervjuobjekter oppgir at kommunalsjef tekniske tjenester ble skjøvet ut på siden. Rådmannen oppgir at linjeorganisasjonen gjaldt selv om kommunen innførte «PLP-metoden». Det ble gjennomført en del møter mellom rådmann og prosjektleder uten at kommunalsjef tekniske tjenester ble informert. Kommunalsjef tekniske tjenester opplevde dette som ugreit. Rådmannen oppgir at alle tiltak ble avtalt for å avlaste kommunalsjefen som hadde et stort lederspenn. Det ble også sendt enkelte eposter mellom rådmann og prosjektleder der kommunalsjef ikke stod på kopi, men revisjonen har også fått tilgang til en rekke eposter der saker som gjaldt «Elveparken» ble sendt til Kommunalsjef tekniske tjenester eller at hun stod som kopi.

På oppstartsmøtet med revisjonen 16.08.19 uttrykte rådmannen at en satt av ressurser til prosjektet, men at kommunen kanskje ikke brukte de optimalt, og at en nok ikke hadde frigjort nok ressurser. Rådmannen oppgir videre at Eigersund kommune har begrensede administrasjonsressurser og at det spilte inn på hvordan kommunen løste prosjektet.

¹⁹ Begrepet prosjektansvarlig ble ikke benyttet i starten.

Tidligere kommunalsjef tekniske tjenester oppgir også at kapasiteten til å løse alle oppgavene på teknisk var begrenset²⁰. Kommunalsjef samfunnsutvikling oppgir at dersom en hadde økt organisasjonens kapasitet i prosjektet, så hadde det gått ut over andre oppgaver. Ifølge kommunalsjef samfunnsutvikling hadde kommunen på dette tidspunktet mange andre prosjekter, og at en hadde utfordring med å få rekruttert prosjektledere.

Prosjektleder oppgir at det ikke var klare ansvar og roller i prosjektet.

Prosjekttrådgiver/Prosjektleder for prosjektene, som var prosjektansvarlig, opplevde også at rapporteringen internt var uklar.

2.2.3 VURDERING

Etter revisjonens vurdering har ansvarsforholdene i prosjektorganisasjonen vært noe uklare.

En fullstendig vurdering av problemstillingen «*Har det vært opprettet en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig kompetanse, klare ansvarsforhold og tilstrekkelige rapporteringslinjer?*» fremkommer i kapittel 6.

²⁰ Kommunalsjef henviser til en tidligere nedbemanning i kommunen i forbindelse med kostnadsutt, hvor det ikke var nok kapasitet i gjenværende organisasjon til å overta oppgavene til de som måtte slutte.

3 DELEGERINGSREGLEMENT OG INNKJØP

3.1 DELEGERINGSREGLEMENT

3.1.1 REVISJONSKRITERIER

I kommuneloven § 6 fremkommer det at Kommunestyret, som kommunens overordnede organ, treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Skal en kommune løse sine oppgaver er en avhengig av at myndighet er delegert videre til øvrige folkevalgte organ og til rådmannen, som igjen kan delegere myndighet videre i organisasjonen.

Revisjonskriterier

- Eigersund kommune skal ha et tydelig delegeringsreglement.

3.1.2 DELEGERINGSREGLEMENTER

Flere av intervjuobjektene oppgir til revisjonen, at kommunen tidligere ikke hadde et klart delegeringsreglement. For å undersøke hva som gjaldt da «*Elevparkprosjektet*» ble vedtatt, har vi måtte gå noe tilbake i tid.

Relevante reglementer/delegeringer

Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter (2003).

Kommunestyrets delegering av myndighet, 12.11.07.

Videredelegering fra rådmannen til ledere, epost 09.03.09.

Innkjøpsreglement fra 06.05.11.

Reglement for kommunestyret i Eigersund. Reglement for formannskapet og hovedutvalgene.

Reglement for andre utvalg, 28.09.15.

Reglement for offentlige anskaffelser for Eigersund kommune, vedtatt av Formannskapet 15.12.16

Reglement for delegering av budsjettmyndighet for Eigersund kommune, 25.09.17.

Delegeringsreglement for Eigersund kommune, 18.06.18.

Delegeringsreglement for Eigersund kommune del 2, delegering fra rådmannsnivå 17.09.19.

I «*Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*», vedtatt i 2003, står det at administrasjonen godkjenner anbud, og at gjennomføringen av prosjektet gjennomføres etter godkjente planer og rammer. I henhold til «*Delegering fra kommunestyret til rådmannen*», fra 2007, har rådmannen myndighet til å overføre mindre beløp mellom forskjellige utgiftsposter innenfor samme formålsgruppering i drifts- og

investeringsbudsjett. Rådmannen har også myndighet til å anta tilbud og å inngå kontrakter for arbeid og leveranser innenfor vedtatt årsbudsjett. Det følger også av reglementet at rådmannen kan delegerer sin myndighet videre til andre ansatte.

09.03.09 delegerte rådmannen i en epost, myndighet videre til daværende overordnede ledere, herunder miljø- og driftssjef som i dag har stillingstittelen kommunalsjef tekniske tjenester. I eposten står det at miljø- og driftssjef har myndighet og anvisningsrett innenfor sitt ansvarsområde, jfr. K-sak 115/07.

Kommunestyret godkjente nytt reglement for Kommunestyret og nytt reglement for Formannskapet og Hovedutvalg i 2011 og i 2015. Både i reglement fra politiske utvalg fra 2011 – 2015²¹ og fra 2015 – 2019 var det det lagt til Formannskapet å godkjenne tilbud. I reglement for Formannskapet og Hovedutvalgene fra 2015 – 2019 står det at Formannskapet/Hovedutvalgene er driftsstyrer med økonomi- og budsjettansvar for sine ansvarsområder, og skal forvalte de bevilgede midler innenfor ansvarsområdenes totale budsjetttramme på en slik måte som fastlegges i budsjettet og reglementet. I forhold til investeringsbudsjettet²² så kan Formannskapet/Hovedutvalgene endre investeringsbudsjettet innenfor gitte økonomiske rammer innenfor sitt ansvarsområde.

I kommunens innkjøpsreglement fra 2011 står det:

«Rådmannen har det overordnede ansvaret for alle anskaffelser som foretas i kommunens navn..... Kontrakter og rammeavtaler med verdi over 500.000,- eks. mva. skal signeres av rådmannen eller kommunalsjef. Kontrakter og rammeavtaler med verdi under 500.000,- eks. mva. kan signeres av avdelingsleder. I «Reglement for offentlige anskaffelser for Eigersund kommune» vedtatt av Kommunestyret 19.12.16²³ står det: «Kontrakter, rammeavtaler og andre anskaffelser, med en verdi over kr. 500.000 eks. mva, skal signeres av kommunalsjef for den aktuelle avdelingen. Hvis verdien er under kr. 500.000 eks. mva, kan kontrakter signeres av den enkelte enhetsleder.»

Den 25.09.17 vedtok Kommunestyret²⁴ nytt reglement for delegering av budsjettmyndighet i Eigersund kommune. For delegering av budsjettmyndighet for investeringsbudsjettet fremkommer det i punkt 5 at bevilgningene i drifts- og investeringsbudsjettet ikke skal overskrides før det i tilfellet er gitt tilleggsbevilgning, og at rådmannen sin budsjettkontroll skal føre slikt tilsyn at budsjettoverskridelser unngås. I reglementet er det omtalt at kommunalsjef og enhetsleder kan signere kontrakter for løpende drift, men ikke omtalt at dette gjelder for investeringer.

I saksfremlegget til delegeringsreglementet for Eigersund kommune, behandlet av Kommunestyret sak 064/18 18.06.18, er det utarbeidet en oversikt som viser tidligere regelverk og forslag til nytt. Det ble vedtatt å ta vekk at det ligger til Formannskapet å godkjenne tilbud, da denne formuleringen er foreldet og dette er noe som anses å ligge til rådmannen og har fungert slik i praksis i mange år. Fungerende rådmann vår 2016 oppgir at rutinene om at det var rådmannen som undertegnet kontrakter var endret før hun startet som fungerende rådmann. Flere

²¹ Revidert av Kommunestyret 28.09.15

²² Benevnet kapitalbudsjettet i reglementet.

²³ Revidert 07.06.18

²⁴ Kommunestyret sak 090/17 25.09.17.

intervjuobjekter oppgir at det har vært praksis i senere år at det er rådmannen som godkjenner kontrakter. Dette ser vi blant annet på kontrakt²⁵ som gjelder teknisk prosjektering for flomsikringstiltak under terskelverdi, kontrakt²⁶ som gjelder detaljprosjektering over terskelverdi, kontrakt²⁷ som gjelder leveranse av stålbro over terskelverdi og kontrakt²⁸ som gjelder betongmur over terskelverdi.

Tidligere kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at hun pleide å gjennomgå kontraktene før signering, men at rådmannen etter en stund ønsket å få kontraktene direkte til seg uten at kommunalsjefen var involvert. Det ble i samme sak, 064/18, vedtatt at rådmannen har ansvar for og myndighet til anvendelse av kommunens budsjett innenfor Kommunestyrets vedtatte budsjett, mål, retningslinjer og fullmakt.

Videre følger det at rådmannen gjennom administrativt finans- og økonomireglementet kan delegerer myndighet i økonomiske saker videre, og at rådmannen godkjenner alle anbud som gjennomføres iht. lov om offentlige anskaffelser. I saksfremlegget står det at delegering fra rådmannen og ut i organisasjonen, vil bli utarbeidet av rådmannen og legges frem som orienteringssak på et senere tidspunkt. 17.09.19 forelå det et delegeringsreglement som gjelder delegering fra rådmannsnivå. I dette delegeringsreglementet henvises blant annet til kommunens reglement for offentlige anskaffelser.

3.1.3 VURDERING

I Eigersund kommune har en hatt interne reglementer og en praksis som ikke har vært i tråd med delegeringsreglementene godkjent av Kommunestyret i 2011 og 2015. Det har manglet en nyere delegering i fra Kommunestyret til rådmann, og fra rådmannen og ut i organisasjonen.

Det er positivt at disse delegeringsreglementene nå er på plass.

3.2 INNKJØP

I denne delen skal vi se hvordan kommunen har fulgt opp avvik innen lov om offentlige anskaffelser.

3.2.1 REVISJONSKRITERIER

I 2016 gjaldt lov om offentlige anskaffelser fra 1999. Nye regler for offentlige anskaffelser tredde i kraft 01.01.2017. Den nasjonale terskelverdien var i 2016 500.000 eks. mva, men ble hevet til 1,1 millioner eks. mva fra 2017. Terskelverdien ble oppjustert til kroner 1,3 million eks.mva. i april 2018. Innkjøp under terskelverdi skal foretas i henhold til de grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling. Kommunen må kunne dokumentere hvordan konkurranse er gjennomført og hvilke vurderinger som er lagt til grunn ved anskaffelser til en verdi mellom kr 100 000 og opptil terskelverdi.

²⁵ Muiltconsult 30.05.16

²⁶ B16 Arkitektur og landskap 31.05.16

²⁷ IKON NORGE AS 30.09.16

²⁸ SV Betong 11.10.16

Innkjøp under terskelverdi skal likevel foretas i henhold til de grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling. Kommunen må kunne dokumentere hvordan konkurranse er gjennomført og hvilke vurderinger som er lagt til grunn ved anskaffelser til en verdi mellom kroner 100 000 og opptil terskelverdi.

Revisjonskriterier

- Kommunen skal gjennomføre konkurranse om innkjøp over 100 000 eks. mva.
- Kommunen skal føre protokoll ved anskaffelser over 100 000 eks. mva.
- Kommunen skal lyse ut kjøpene som var over nasjonal terskelverdi

3.2.2 INNKJØP I «ELVEPARKEN»-PROSJEKTET

I forbindelse med «*Elveparkprosjektet*» inngikk kommunen mai 2016 en kontrakt med GB Stonemaster, og i protokollen, datert 29.05.16, står det at kontraktssum er grovt anslått til å være 3 – 4 millioner kroner. Kjøpet ble gjort som et direkte kjøp. I kontrakten var ikke kontraktssummen skrevet inn, men det var krysset av at entreprenøren skulle stille sikkerhet for sine kontraktsforpliktelser med kroner 200 000, som tilsvarte 10 prosent av kontraktssummen. Tidligere fungerende rådmann oppgir at protokollen ikke lå ved kontrakten hun undertegnet. I august 2016 fikk revisjonen i oppdrag av kommunen å vurdere om kjøpet som var over terskelverdi var lovlig.

Det er rom for å foreta anskaffelse uten konkurranse dersom anskaffelsen ikke kan utsettes på grunn av uforutsette omstendigheter i den tid det tar å gjennomføre konkurranse. Revisjonen konkluderte med at kommunen ikke hadde tilstrekkelig dokumentert eller bevist at det kun var én leverandør i markedet som kunne utføre oppdraget, og at anskaffelsen ikke kunne foretas uten konkurranse²⁹. Regnskapet per 27.09.19 viser at selskapet har fakturert kommunen i underkant av 5,9 millioner.

Revisjonen anbefalte også kommunen å oppdatere kommunens interne innkjøpsreglement, noe som ble gjort.

På oppdrag fra rådmannen utførte revisjonen en utvidet kontroll av større kjøp foretatt av Eigersund kommune ved teknisk avdeling i 2016 opp mot etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser gjeldende for 2016 og kommunens reglement for offentlige anskaffelser. Våre kontroller³⁰ ble foretatt på stikkprøvebasis i investeringsregnskapet for 2016 ut ifra størrelse på kjøp, spredning på flere ulike prosjekter og vurdering av risiko for feil. Det ble plukket ut og kontrollert kjøp fra 47 leverandører i 28 ulike investeringsprosjekt med terskelverdi mellom kroner 100 000 til kr 5 500 000.

Våre stikkprøvekontroller avdekket 15 avvik i forhold til lov om offentlige anskaffelser hvorav 11 av bruddene bestod av direkte kjøp hvor anbud/konkurranse ikke var foretatt. Ni av direkte kjøpene var over terskelgrensen på kroner 500 000³¹ og skulle vært lyst ut nasjonalt på Doffin og fem av direktekjøpene beløp seg til større kjøp mellom 1,2 millioner til 4,7 millioner kroner.

²⁹ Brev datert 27.09.16.

³⁰ Resultat rapportert i rapport av 23.08.2017

³¹ Terskelgrense 2016

Flere av disse innkjøpene gjaldt «*Elveparkprosjektet*». I prosjektet var det i 2016 og 2017 foretatt 17 anskaffelser, og 11 av disse var i tråd med lov om offentlige anskaffelser. For fire av anskaffelsene var det foretatt direkte kjøp uten anbudskonkurranse, og i én av anskaffelsene var det utlyst anbudskonkurranse, men ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll.

For prosjektering og bruk av konsulenttjenester inngikk kommunen kontrakt med B16 Arkitektur og landskap og Multiconsult. I protokollen for innkjøp av landskapsarkitekt står det at antatt terskelverdi var rundt 750.000 kroner. Det ble ikke utført konkurranse om anskaffelsen og dette ble begrunnet i protokollen. I kontrakten for landskapsarkitekt står det følgende vedrørende beskrivelse av prosjektet: «*Skisseprosjekt, konseptutvikling, prosjektering, beskrivelse av alle flomsikringstiltak i Lundeåna.*»

Regnskapet per 27.09.19 viser at B16 Arkitektur og landskap har fakturert kommunen for i underkant av 1,7 millioner kroner i «*Elveparkprosjektet*».

Kommunen gjennomførte en minikonkurranse med tre konsulentfirma, der det ble lagt til grunn et timetall for forskjellige konsulenttjenester knyttet til «*Elveparkprosjektet*». Antatt forbruk ved utlysning av kontrakt var på ca. 200.000 kroner eks mva. Multiconsult ble tildelt kontrakten. I kontrakten for Multiconsult stod det følgende vedrørende beskrivelse av prosjektet:

«Bistand fra ingeniør/sivilingeniør for beregninger av eventuelle støpte konstruksjoner og bygningskonstruksjoner som har som formål å skjerme ved ekstrem vannstand, samt utarbeidelse av tekniske tegninger og tilhørende beskrivelser.»

Regnskapet per 27.09.19 viser at selskapet³² har fakturert kommunen for ca. 2,9 millioner kroner i «*Elveparkprosjektet*». September 2018 ble det inngått en rammeavtale med Multiconsult om rådgivende ingeniørtjenester for vei og landskapsarkitekt. Selskapet hadde før rammeavtalen fakturert kommunen ca. 1,3 millioner kroner.

I referat fra styringsgruppen 17.02.17 står det:

«Dersom man tildeler ytterligere oppdrag til arkitektfirmaet, må dette være klart begrunnet ut fra et oppdragsfaglig og innkjøpsfaglig standpunkt. Det må vurderes om det kan utlyses en rammeavtale for arkitekturfaglig hjelp i resten av flomsikringsprosjektet.»

Revisjonen har spurt prosjektleder hvordan dette ble fulgt opp og prosjektleder oppgir på e-post til revisjonen 01.10.19:

«Det ble vurdert at gjenstående arbeider for arkitekt var såpass lite, at en burde la disse få slutføre arbeidet. Ellers så måtte en ha hatt en prosjektoverføring og kompetanseoverføring til et nytt firma, som måtte ha blitt fulgt opp av B16, som igjen førte til kostnader i denne forbindelse. Det var såpass mange prosesser i gang til flere av arkitektens underleverandører, og en var på overtid hva angikk fremdrift og opprinnelig sluttfrist. Hva angår rammeavtale for arkitektur, så er dette en rammeavtale som har blitt tildelt i forrige uke, så det tar lang tid å få på plass rammeavtaler for å være sikker på at en har truffet på det en etterspør. Det var ikke tid eller ressurser til å få lyst ut slik type rammeavtale i prosjektets løpetid.»

³² Multiconsult AS og Multiconsult ASA

Kommunen fortsatte å bruke leverandøren, og i 2017 fakturerte B16 Arkitektur og Landskap AS kommunen for ca. 800.000 kroner, i 2018 for ca. 450.000 kroner og i 2019³³ for ca. 121.000 kroner. I en intern epost fra prosjektrådgiver/prosjektleder for prosjektene til rådmannen, med kopi til kommunalsjef tekniske tjenester 31.01.18, fremkommer det at B16 og Multiconsult hadde fått beskjed om at de ikke fikk fortsette.

I tiden etter vår rapport av 23.08.17, er revisjonen kjent med at kommunen satte i gang tiltak med formål om forbedring av anskaffelsesprosesser slik at regelverket overholdes. Nye gjennomganger ble utført av oss på bestilling av Eigersund kommunes administrasjon for å teste ut og dokumentere resultat av dette. Bestillingen var å foreta oppfølgingskontroller med gjennomgang av etterlevelse av internt reglement og lov om offentlige anskaffelser med grunnlag i kjøp til investeringsprosjekter andre halvår 2017 og kjøp i 2018.

Kontrollen omfattet gjennomgang av kjøp til kommunens investeringsprosjekter fra 20 leverandører andre halvdel 2017 og 44 leverandører i 2018. Det ble avdekket direkte kjøp fra tre leverandører og én av leverandørene gjaldt «*Elveparkprosjektet*». Denne leverandør ble knyttet til «*Elveparkprosjektet*» ved oppstart. Våre kontroller viser at kommunen i løpet av kort tid har gjennomført vesentlig forbedring i å forholde seg til internt regelverk for anskaffelser og lov om offentlige anskaffelser. Vi ser at antall direkte kjøp er redusert vesentlig i forhold til våre tidligere kontroller og rapporter til kommunen³⁴.

3.2.3 VURDERING

I starten av prosjektet ble det inngått flere ulovlige anskaffelser, og revisjonen skrev flere notater til kommunen hvor det ble konstatert at det har vært gjennomført innkjøp i strid med anskaffelsesregelverket. Formannskapet vedtok 15.12.16 et nytt «*Reglement for offentlige anskaffelser for Eigersund kommune*».

Revisjonens gjennomgang av innkjøp for andre halvdel av 2017 og i 2018 viser at kommunen nå i stor grad etterlever lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk for anskaffelser.

³³ Per 27.09.19

³⁴ Brev av 27.09.16, 22.05.2017, 23.08.2017 og 24.09.2018

4 PROSJEKTETS ØKONOMI

4.1 REVISJONSKRITERIER

Ifølge Difi³⁵ er prosjektstyring den løpende styringen av et prosjekt, som handler om å sikre fremdrift, holde planer og budsjetter og ivareta prosjektets usikkerhet.

I Concept rapport nr. 45 fremkommer det at mislykkede investeringsprosjekter preges av mangelfulle økonomiske analyser. Prosjekter med kostnadsoverskridelse har ofte til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet, og at en stor utfordring i prosjekter er en underestimering av kostnader. Videre står det:

«For en kommune vil økonomiske analyser være ekstra viktige ettersom kostnadsøkninger på ett område kan medføre kutt i tjenestetilbudet på et annet område.»

Kommunestyret vedtok 20.06.16, som en del av sak 040/16, at administrasjonen skulle rapportere løpende på «Elveparkprosjektet» til Planteknisk utvalg og Formannskapet på hvert møte, enten muntlig eller skriftlig. Dersom det under prosjektering viste seg at en ville få en overskridelse på over 10 prosent i de enkelte 5 delfelt, skulle administrasjonen sende informasjon til Planteknisk utvalg og Formannskap straks dette ble kjent.

I kommuneloven § 47 står det at Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer, og at dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen³⁶ gi melding til Kommunestyret. I kommuneloven § 23 nr. 2 står det:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Dersom Kommunestyret får informasjon om endringer i budsjettet, skal de ifølge Kommuneloven § 47.3 foreta nødvendige endringer i budsjettet.

Ifølge rapport «Bedre håndtering av endringer i bygg- og anleggsprosjekt»³⁷ er håndtering av endringer en av de store ledelsesutfordringene i bygge- og anleggsprosjekter og et viktig element i prosjektstyringen. Problemet med endringene er at de har direkte innvirkning på kostnadene i prosjektet og på størrelsen på oppgjøret mellom partene. Ifølge Karlsen & Gottschalk, 2009, vil det i nesten alle prosjekter oppstå endringer underveis.

³⁵ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/>

³⁶ Administrasjonssjefen er det samme som rådmannen.

³⁷ Rapport «Bedre håndtering av endringer i bygg- og anleggsprosjekt». Et delprosjekt under forskningsprogrammet Prosjektstyring år 2000. Institutt for bygg- og anleggsteknikk. NTNU. 1998.

I «Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter» fra 2003 står det at endringer som kan dekket innenfor godkjent ramme for reservekapital (uforutsette kostnader) avgjøres administrativt. I kommunens nåværende «Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter³⁸» står det:

«Arbeidet skal styres etter kontrakter (kontraktstyring). Endringer underveis skal avtales og godkjennes av prosjektleder. Kostnaden skal gå fram. Alle endringer protokolleres.»

Det fremkommer også at prosjektansvarlig har ansvaret for at prosjektet gjennomføres innenfor rammene.

I Concept-rapport nr. 45 refereres det til Kommunal- og regionaldepartementets rapport om «Internkontroll i norske kommuner», hvor det hevdes at betryggende kontroll forutsetter at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Videre fremkommer det at dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Ut i fra dette bør man forvente at kommunen har rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringer.

Revisjonskriterier

- Administrasjonen skal rapportere om «Elveparkprosjektet» til Plan teknisk utvalg og Formannskapet på hvert møte.
- Administrasjonen skal, dersom det under prosjektering viser seg at en vil få en overskridelse på over 10 prosent i de enkelte 5 delfelt, informere Planteknisk utvalg og Formannskapet.
- Administrasjonen skal gi melding til Kommunestyret dersom det skjer endringer i inntekter og utgifter som er vedtatt for «Elveparkprosjektet.»
- Investeringsbudsjettet skal ikke overskrides før det er gitt fullmakt (gjeldende fra 250917).
- Kommunen har rutiner og systemer for gjennomføring av investeringer.
- Administrasjonen skal påse at økonomirapporter og årsbudsjett som legges fram for folkevalgte organ, gir et tilstrekkelig bilde av situasjonen.
- Det skal ikke godkjennes endringer som det ikke er budsjettdekning for.
- Prosjektansvarlig har ansvaret for at prosjektet gjennomføres innenfor budsjetttrammen. (gjeldende fom 22.01.18).

4.2 KALKYLE/BUDSJETTTRAMME

I saksfremlegget til Kommunestyret sak 40/16 var kalkylen for «Elveparkprosjektet» som følger:

Totale kostnader 16 186.500 kroner eks mva

Finansiering 17 772.000 kroner eks mva, herav 1 500 000 i egenandel for kommunen.

Kalkylen var delt inn i fem delområder; Svanedalsparken, Tyskerbroen, Granholmen, Skomakersvingen og Nyeveien 54 – 39. I kalkylen for Svanedalsparken fremgikk det at parkeringsplass, gate og fortausarealer ikke var medregnet, og for Skomakersvingen

³⁸ Vedtatt av Kommunestyret 22.01.18.

fremgikk det at det ikke var medtatt kostnader knyttet til grunnerverv av gnr/bnr 46/31. Det fremgikk av saksfremlegget at det i budsjettet for 2016 var avsatt kroner 2,75 millioner kroner til erosjonssikring. Totalt var det derfor stipulerte kostnader med kroner 18 936 500 kroner eks mva. Kommunestyret vedtok å gå videre med prosjektet.

Ved oppstart av «*Elveparkprosjektet*» ble det opprettet 12 prosjektnummer³⁹. Tabell 4 viser en oversikt over prosjektnumrene. Prosjektene som står med uthevet skrift er prosjektene som inngikk i kalkylen i KS-sak 040/16. Kommentar som fremkommer er oppgitt av prosjektleder⁴⁰.

³⁹ Det ble også opprettet et prosjekt 110110 Tiltak naboeiendom tyskerbroen, men som det ikke ble noe av og utgikk.

⁴⁰ Epost 25.09.19.

Tabell 4 Oversikt over prosjekter i «Elveparken.»

Prosjekt flomsikring	Kommentar	Opprinnelig kalkyle i kroner
1101	På 1101 har det blitt lagt budsjettmidler til fordeling på prosjektene i Elveparken-serien. Siden midten av 2018 har interne timeføringer blitt belastet her.	
110102 Erosjonssikring Lundeåne	Dette prosjektet var ikke en del av opprinnelig <u>elveparkprosjektet</u> . Bemidling fra ca 2013. Var planlagt gjennomført før Synne. Disse var ikke medtatt i kalkylen som ble lagt frem før oppstart av Elveparken.	
110103 Ny tyskerbro	Del av prosjektets opprinnelige kalkyle	1 017 500
110104 Elveparken Lundeåne	Her er det ført prosjekteringskostnader for alle delprosjekter i Elveparken, samt en del intern timeføring.	
110105 Sikringstiltak Desconda	Her er det en avtale om gjennomføring av privat sikringstiltak mot et anleggsbidrag. Ikke med i kalkyle for Elveparken.	
110106 Kjøp tomt Skomakersvingen	Tomtekjøp for realisering av Elveparken. Ikke medtatt i opprinnelig kalkyle.	
110107 Kjøp tomt Nyeveien	Tomtekjøp for realisering av Elveparken. Ikke medtatt i opprinnelig kalkyle.	
110108 Svanedalsparken	Del av prosjektets opprinnelige kalkyle.	7 342 500
110109 Granholmen	Del av prosjektets opprinnelige kalkyle.	3 657 500
110111 Opparbeiding park Skomakersvingen	Del av prosjektets opprinnelige kalkyle.	1 804 000
110112 Nyeveien 39 – 54	Del av prosjektets opprinnelige kalkyle.	2 365 000
110113 Damsgårdbro utbedring	Tilleggsarbeider som måtte gjennomføres samtidig som en utførte prosjekt 110102, men ikke innenfor opprinnelig budsjett eller tilskudd fra NVE.	
Sum		16 186 500

Det ble utarbeidet en oversikt for intern rapportering som viste fremdriftsplan for Elveparken, og regnskap, budsjett, forbruk og avvik. Den første interne rapporten som ble lagt frem i prosjektgruppen er datert 31.08.16. Budsjettet ble først lagt inn med mva, og det blir foretatt avrundinger. På oversikten per 31.08.16 (vedlegg 3) er det også satt opp budsjett på de

prosjektnumrene som ikke lå inne i den opprinnelige kalkylen. Kommentarene som står i «budsjett hentet fra», er oppgitt av økonomirådgiver.

Tabell 5 Oversikt over prosjektnummer som ikke lå inne i opprinnelig kalkyle.

	Budsjett i intern fremdriftsplan ⁴¹	Merknad i intern fremdriftsplan	Budsjett hentet fra
1101 Midler til flomsikring	287 200	Prosjekt fra tidligere år	På prosjektet har det blitt lagt inn midler fra tilbake i 2011. Dette var «generelle» midler som skulle brukes på ulike flomsikringstiltak i kommunen (Budsjettmidlene som lå på dette prosjektet i 2016, var midler som var overført fra tidligere år.
110102 Erosjonssikring Lundeåne	1250 000	Anslått til 3 millioner inklusiv mva. Mangler budsjettendring knyttet til kommunens andel. Finansiering 50/50 mellom Eigersund kommune og NVE.	Budsjettmidler som dekker kommunens andel, ble helt eller delvis hentet fra P-1101.
110104 Elveparken Lundeåne	1 250 000	Eigersund sin andel ifm tilskudd fra NVE er budsjettet her	Budsjettmidler som dekker kommunens andel, ble helt eller delvis hentet fra Prosjekt 1101.
110105 Sikringstiltak Desconda	1 480 000		Finansieringen av dette tiltaket skjedde ved tilskudd fra Desconda + mva. refusjon.
110106 Kjøp tomt Skomakersvingen	350 000	Avtalt at tomt skal kjøpes for kroner 350 000. Detaljer gjenstår.	Finansieringen av dette prosjektet skjedde ved at det ble flyttet budsjettmidler fra P-1880.
110107 Kjøp tomt Nyeveien	50 000	Avtalt at tomt skal kjøpes for ca. kr 50 000. Avventer avklaring fra eier av tomt.	Finansieringen av dette prosjektet skjedde ved at det ble flyttet budsjettmidler fra P-1880.
Sum	4 667 200		

Denne oversikten viser at en i starten av prosjektet internt opererte med et budsjett som var ca. 4,7 millioner kroner høyere enn vedtatt kalkyle. Budsjettinndekking er hentet i fra andre

⁴¹ Per 31.08.16 eks mva

investeringsprosjekter. Alle delprosjektene fremkom når prosjektleder rapporterte til Formannskapet september 2016.

4.3 ØKONOMISK STYRING OG RAPPORTERING

I vår revisjonsrapport 23.08.17, står det:

«I flomsikringsprosjektet fremkommer ett tilfelle (a) hvor kostnads kalkyle ikke er innhentet forut for kontraktsinngåelsen. Et slikt overslag ville gitt kommunen en pekepinn på hva prosjektet anslagsvis ville koste og som det kunne styres etter ut over i prosjektet. I de kontaktstilfeller hvor kun timepris for mannskap er avtalt og ikke for utstyr- og maskinleie løper kommunen etter vår vurdering en risiko for å måtte betale mer enn om også dette hadde inngått i konkurransegrunnlag og forhandlinger.»

Kommunen ikke hadde tatt med i kontrakten vedrørende direkte kjøp at kommunen skulle kontrollere og godkjenne timelister, men prosjektleder oppgir at dette har vært praktisert.

I ett tilfelle ser vi at en leverandør har sendt faktura til kommunen i august 2018, på timer som var i fra høsten 2017 - sommer 2018.

Til hvert prosjektmøte ble det utarbeidet en fremdriftsplan og en økonomirapportering. Den første økonomirapportering var 31.08.16. Økonomirapporteringen hadde følgende kolonner:

- Regnskap
- Budsjett
- Forbruk i %
- Avvik

Det var ikke satt opp noen prognose i oversikten eller sammenlignet med faktisk utført arbeid. Økonomirådgiver oppgir at i forbindelse med oversendelse av økonomirapporten ble prosjektleder bedt om å gi tilbakemelding hvis det var avvik knyttet til økonomi/og eller fremdrift. Kommunalsjef finans og økonomi oppgir at økonomiseksjonen utover høsten 2016 begynte å stille spørsmål internt i forhold til enkelte kontrakter som var inngått, og i forhold til det økonomiske i prosjektet, men opplevde at det var vanskelig å få svar på dette. Økonomirådgiver oppgir at han i starten ikke var informert om at det ikke var lagt inn prosjektledelse og utførtsett i kalkylen.

Mars 2017 rapporterte rådmannen status på «Elveparkprosjektet» til Planteknisk utvalg, Formannskapet og Kommunestyret⁴². I saken er det lagt ved en statusrapport og videre framdrift av prosjektet, datert 20.02.17. I vedlegget står det:

«Det er ifølge økonomirådgiver NN grunn til å stille spørsmål om det kan forventes merforbruk innenfor flere av delprosjektene og Elveparkprosjektet totalt sett.»

Det henvises så til fire forhold, herunder at «Elveparkprosjektet» har blitt tilført økt bemanning. Videre står det:

«Ut fra disse punktene er det grunn til å konkludere med at det kan bli et merforbruk knyttet til Elveparkprosjektet.»

⁴² Sak 039/17

Basert på tilbakemelding i fra prosjektleder følger det i neste avsnitt:

«Det er ikke grunn til å tro at prosjektet totalt sett vil få overforbruk.»

I saksfremlegget som ble lagt fram av rådmannen står det:

«Det forutsettes at prosjektet holder seg innenfor den bevilgede rammen.»

I mai 2017 var administrasjonen i gang med å utarbeide en status for «Elveparken» til Planteknisk utvalg⁴³, Formannskapet⁴⁴ og Kommunestyret⁴⁵. I forbindelse med utarbeidelsen av saken gjentok økonomirådgiver spørsmålet om det kunne forventes et merforbruk innenfor flere av delprosjektene og Elveparkprosjektet totalt sett. Da styringsgruppen hadde møte 29.05.17, diskuterte de saksfremlegget, og valgte å ta ut økonomirådgiverens synspunkter. Kommunalsjef finans og økonomi var ikke til stede på styringsgruppens møte, og sendte i ettertid en epost til styringsgruppen hvor han stilte spørsmål om det ikke lå an til et merforbruk. Saken ble lagt frem uten at tilbakemeldingene fra økonomi ble tatt hensyn til. Planteknisk utvalg behandlet 13.06.17 sak 111/17 «Prinsipp sak – status og videre oppfølging av flomtiltak i Lundeåna og Eieåna – statusrapport per den 22.05.17.» I statusrapporten står det:

«Det er ingen grunn til å tro at prosjektet totalt sett vil få overforbruk.»

Kommunalsjef tekniske tjenester oppgir at hun rett før møtet i planteknisk utvalg, ble informert muntlig om at prosjektet lå an til et overforbruk.

Prosjektleder oppgir at han forsommeren 2017 oppdaget at det lå an til overskridelser på prosjektet. Han viser til at kommunen ikke hadde inngått kontrakter med enhetspriser, men rammeavtaler, noe som gjorde det vanskeligere å ha kontroll. Planrådgiver oppgir at de på hvert møte spurte om økonomien i prosjektet var i orden, og prosjektgruppen fikk ikke noe melding om at det var overskridelser på flere millioner før i juni 2017. Revisjonen har fått tilgang til epostkorrespondanse mellom økonomirådgiver og prosjektleder som viser at den største forventede overskridelsen på dette tidspunktet var på prosjekteringskostnader, administrasjon, byggeledelse og Svanedalsparken. En gjennomgang av møtereferater og fremdrifts/økonomirapporter viser at første gang det ble omtalt et merforbruk i prosjektgruppen, var 20.06.17. Den siste interne økonomirapporteringen til prosjektgruppen var 12.09.17. Som nevnt i kapittel 2.2.2 ble prosjektgruppen lagt ned etter dette.

Formannskapet⁴⁶ og Kommunestyret⁴⁷ ble informert om overskridelser i juni 2017. I protokollen fra Formannskapet står det:

«Rådmannen orienterte om at det nå har kommet oppdatert informasjon om økonomien i flomsikringsprosjektet. Informasjonen tilsier at det samlet sett vil bli en større overskridelse. Det arbeides fortsatt med å kvalitetssikre tallene. På bakgrunn av den usikkerheten som tallmaterialet i dag er beheftet med, har rådmannen valgt å ikke tallfeste

⁴³ Sak 111/17, 13.06.17.

⁴⁴ Sak 060/17, 15.06.17.

⁴⁵ Sak 069/17, 19.06.19

⁴⁶ 15.06.17

⁴⁷ 19.06.17

overskridelsene, men vil påpeke at overskridelsene synes å være betydelige. Så fort tallmaterialet er tilstrekkelig kvalitetssikret, vil det bli sendt ut utfyllende informasjon.»

For å undersøke hvordan rapporteringen har vært til folkevalgte organ har revisjonen gjennomgått protokollene for Planteknisk utvalg og Formannskapet fra august 2016 til august 2019. Administrasjonen rapporterte status til Planteknisk utvalg på alle møtene frem til møtet 21.03.17, og til Formannskapet frem til 22.03.17. Den siste gangen administrasjonen ga en statusoppdatering til Planteknisk utvalg i 2017, var på møtet 13.06.17. Utover høsten 2017 ble Formannskapet orientert enten muntlig eller skriftlig, med unntak av ett møte.

Tabell 6 inneholder en oversikt når rådmannen rapporterte om overskridelser til folkevalgte organ.

Tabell 6 Rapportering til Folkevalgte organ om overskridelser.

Tema (tall i hele tusen) Rapportering til Folkevalgte organ om overskridelser «Elveparken».			
Dato	Utvalg	Sak	Rapportert overskridelse og budsjettendring.
23.08.17	Formannskapet	075/17 Referatsak	4 600 000 Budsjettendring vedtatt.
25.09.17	Kommunestyret	097/17	5 700 000 Budsjettendring for 1 100 000 vedtas (budsjettendring for 4 600 000 ble vedtatt 23.08.17)
25.10.17	Formannskapet	103/17 Spørsmål og orienteringer	2 749 281 Ingen budsjettendring vedtatt.
14.12.17	Formannskapet	123/13 Referatsak Økonomirapport «Elveparken» per 25.10.17	2 749 281 Samme beløp som det ble rapportert om 25.10.17. Ingen budsjettendring vedtatt.
14.12.17	Formannskapet	119/17 Økonomirapport Eigersund kommune for januar – november 2017	Ny forventet overskridelsen for «Elveparken» nevnes ikke.
18.12.17	Kommunestyret		
09.05.18	Formannskapet	29/18 Økonomirapport Eigersund kommune	Det vises til egen økonomirapportering for «Elveparken». Teknisk avdeling rapporterer om at det er prognose på et merforbruk knyttet til «Elveparken», men at beløpet ikke avklart. Vedtak: Det fremlegges egne saker knyttet opp til forventet merforbruk på Elveparkprosjektet.
14.05.18	Kommunestyret	januar - april	
17.12.18	Kommunestyret	094/19 Økonomirapport januar - november	Det vises til økonomirapport for januar til april, hvor det ble vedtatt at det skal framlegges egen sak knyttet opp mot forventet merforbruk i «Elveparkprosjektet». Teknisk avdeling jobber med en slik sak, men den er ikke slutført.
21.01.19	Kommunestyret	011/19 Flomsikring og opparbeiding av elveparken - beregning av gjenstående arbeid – finansiering.	7,5 millioner siden august 2017
20.05.19	Kommunestyret	Økonomirapport for perioden januar – april 2019 for Eigersund kommune.	Det er et samlet merforbruk på ca. 500.00 kroner, og dette er forhold en vil komme tilbake til.

25.09.17 fikk Kommunestyret fremlagt prosjektrapport «*Flomsikring av Lundeåne og opparbeiding av elvepark*», datert 22.08.17. I rapporten står det:

«Normal prosedyre ved kommunale byggeprosjekter er at en beskriver arbeidet, prosjekterer- og kostnadsberegner før prosjektet starter. Det har ikke vært tilfelle i dette prosjektet. Det er uheldig.»

Årsaken forklares med at NVE satte stramme tidsfrister for å få utbetalt midler, noe som førte til mangel på forsvarlig og normal tilnærming. I tillegg oppgis det at det i kostnadsoverslaget⁴⁸ ikke var tatt høyde for prosjekteringskostnader, uforutsett og byggeledelse. Videre følger det at i et slikt omfattende og uoversiktlig prosjekt ville det ha vært riktig og rimelig å legge inn 40 prosent til å dekke dette. I saken ble det rapportert om at ny prognose var beregnet til ca. 26,7 millioner kroner noe som vil si en underdekning på ca. 4,6 millioner kroner. Rådmannen konkluderte med at underdekningen kunne forklares med manglende tid i innledende fase til å beskrive, prosjektere og kostnadsberegne de ulike tiltakene, på grunn av knappe tidsfrister for ferdigstilling satt av Staten.

I Formannskapsmøtet 14.12.17 ble det lagt frem en ny statusrapport for «*Elveparken*» og det ble rapportert om en ny overskridelse på ca. 2,7 millioner. I samme møtet ble økonomirapport for Eigersund kommune fra januar – november 2017 behandlet, og i den saken er ikke overskridelsen på «*Elveparken*» omtalt. I budsjettet for 2018, Kommunestyresak 133/17, ble det ikke lagt inn budsjettmidler til «*Elveparken*».

02.03.18 rapporterte prosjektleder på prosjektets økonomiske situasjon per 28.02.18. Prognosen til «*Elveparken*» var på dette tidspunktet på ca. 29,9 millioner kroner. Deler av arbeidet hadde måtte utsettes på grunn av tele i bakken.

12.03.18 ba rådmannen prosjektrådgiver/leder for prosjektlederne og kommunalsjef tekniske tjenester om å utarbeide en politisk sak til møter som de folkevalgte organ skulle ha i mai.

17.04.18 orienterte prosjektansvarlig om status og fremdrift på kritiske prosjekter til Planteknisk utvalg. Det er ikke dokumentert om «*Elveparken*» var ett av prosjektene det ble rapportert på. Våren 2018 ble heller ikke Formannskapet orientert om status eller fremdrift, utover at det fremkom av sakspapirer fra møtene 09.05.18 og 14.06.18 at det skulle komme en egen økonomirapportering for «*Elveparken*» da et forventet merforbruk. I en intern epost sendt fra daværende prosjektansvarlig/leder for prosjektstab⁴⁹ i slutten av april 2018 står det: «*Det er usikkerhet knyttet til Svanedalsparken, når kostnadsestimatet er klart (innen kort tid), og det er høyere enn den opprinnelige rammen som er satt, lager jeg en sak om dette.*» Økonomirådgiver sendte i slutten av mai en e-post til leder for prosjektstab og prosjektleder⁵⁰, hvor han anbefalte at det gjøres en vurdering av hvert enkelt prosjekt og at det gjøres en vurdering av hva som gjenstår av kostnader sett opp mot budsjett og kommer frem til et anslag på merforbruk. Økonomirapporteringen på prosjektet ble ikke lagt frem før i januar 2019⁵¹.

⁴⁸ Kommunestyresak 040/16.

⁴⁹ Eposten er sendt til kommunikasjonsjef, med kopi til Kommunalsjef økonomi og finans, økonomirådgiver, kommunalsjef teknisk, rådmann og prosjektleder

⁵⁰ Rådmann, kommunalsjef tekniske tjenester og kommunalsjef finans og økonomi stod på kopi.

⁵¹ Planteknisk utvalg – 15.01.19, Formannskapet – 16.01.19 og Kommunestyret 21.01.19.

Høsten 2018 ble det ikke lagt frem egne saker som gjaldt «Elveparken» utover at administrasjonen den 11.12.18 hadde en presentasjon for Planteknisk utvalg om «Elveparken». Da det ble utarbeidet budsjettforslag for 2019 ble det ikke lagt inn et budsjett for «Elveparken». Kommunalsjef finans og økonomi oppgir at det var folkevalgte som spilte inn om det burde legges inn et budsjett, og det ble lagt inn 7,3 millioner til ferdigstilling flomsikring.

I Kommunestyresak 011/19 fremkom det at på rapporteringstidspunktet var det overforbruk på Skomakersvingen, Tyskerbroen og prosjekteringskostnader. I regnskapsrapporten som revisjonen har fått, fremkommer det også et betydelig overforbruk på Svanedalsparken.

Kommunestyret fikk 20.05.19 fremlagt en sak 040/19 som gjaldt «Elveparken del 2». I saken står det at i løpet av ettersommeren vil tiltakene nummer 1 – 18 i plan for flomsikring være gjennomført. I forbindelse med økonomirapporteringen sak 049/19 blir det meldt om et merforbruk på ca. 500.000 kroner.

Økonomirapportering for januar – august 2019, ble lagt frem for Kommunestyret 04.11.19, sak 127/19. I saken står det: «Tjenesteområdet melder om at det er endrede prognoser knyttet til enkelte av «Elveparkprosjektene». Samlet for disse prosjektene, innebærer dette at man kan forvente et samlet merforbruk på ca. 4 millioner kroner⁵² under visse forutsetninger. Kommunalsjefen melder om at prognosen inneholder alle krav fra entreprenørene, også endringer som ikke er godkjent. Det tas derfor forbehold om dette.» I tillegg fremkom det at det i forbindelse med «Nyeveien 39-54» er løsninger som kan koste 4-5 millioner kroner⁵³, noe som er mer enn budsjettet på 1,5 millioner kroner⁵⁴. Dersom disse løsningene blir valgt vil en kunne få et merforbruk på mellom 4 – 7 millioner kroner.

Det ble ikke lagt inn ytterligere budsjettmidler til Elveparkprosjektene.

4.4 PROSJEKTREGNSKAP

Det endelige prosjektregnskapet for «Elveparken del 1» er ikke ferdig enda, da et delprosjekt gjenstår, og det fortsatt kan være noe utestående på andre delprosjekter.

⁵² Inkludert mva

⁵³ Inkludert mva

⁵⁴ Inkludert mva

Tabell 7 Prosjektregnskap «Elveparken» per 08.10.19 (tall eks mva).

Prosjekt flomsikring	Kostnader	Inntekter
110102 Midler til flomsikring	1 802 000	
110102 Erosjonssikring Lundeåne	2 762 000	1 375 000
110103 Ny tyskerbro	1 536 000	1 125 000
110104 Elveparken Lundeåne	5 177 000	6 834 000
110105 Sikringstiltak Desconda	970 000	950 000
110106 Kjøp tomt Skomakersvingen	357 000	0
110107 Kjøp tomt Nyeveien	104 000	0
110108 Svanedalsparken	16 037 000	5 191 000
110109 Granholmen	4 635 000	1 158 000
110111 Opparbeiding park Skomakersvingen	3 373 000	1 840 000
110112 Nyeveien 39 - 54	876 000	2 120 000
110113 Damsgårdbro - utbedring	624 000	289 000
Sum	38 253 000	20 882 000

Per 08.10.19 viste prosjektregnskapet at kommunen så langt har hatt en egenandel på ca. 17,4 millioner. I budsjettet for 2019 ble det lagt inn 7,3 millioner kroner i budsjett. Revisjonen har fått oppgitt at det per 10.10.19 ser ut til å komme en ny overskridelse på «Elveparken» på henholdsvis ca. 4,2 millioner. I dette inngår 1,5 millioner kroner til delprosjekt «110112 Nyeveien 39 – 54» som ikke er ferdig.

Dersom vi ser på de prosjektnumrene som inngikk i kalkylen fra Kommunestyresak 40/16, og sammenligner med regnskapstall, så viser tabell 6 avvikene i prosent på det enkelte prosjekt.

Tabell 8 Prosjektregnskap «Elveparken» per 08.10.19.

Prosjekt flomsikring	Regnskap	Opprinnelig kalkyle	Avvik i prosent
110103 Ny tyskerbro	1 536 000	1 017 500	51
110108 Svanedalsparken	16 037 000	7 342 500	118,4
110109 Granholmen	4 635 000	3 657 500	19,3
110111 Opparbeiding park Skomakersvingen	3 373 000	1 804 000	87
110112 Nyeveien 39 - 54	876 000	2 365 000	-63
Sum	26 457 000	16 186 500	

Med unntak av Nyeveien 39-54, der det fortsatt gjenstår arbeid, så har det vært en økning på de fire andre prosjektene som lå inne i den opprinnelige kalkylen på «*Elveparkprosjektet*». Økningen varierer fra ca. 19 prosent til 118 prosent. Den største økningen gjelder Svanedalsparken, som per 08.10.19 har blitt i underkant av 9 millioner kroner dyrere enn kalkulert. Årsakene til hvorfor «*Elveparken*» har blitt dyrere, omtales nærmere i neste delkapittel.

4.5 ENDRINGER

I «*Elveparkprosjektet*» var det ikke lagt inn uforutsette kostnader i kalkylen. I vedtaket til Kommunestyresak 040/16, stod det at rådmannen skulle rapportere dersom delprosjekter gikk mer enn 10 prosent over. Etter revisjonens vurdering var det dermed et visst rom for å godta endringer/uforutsett administrativt, begrenset opp til 10 prosent for hver av de fem delprosjektene, totalt ca. 1,6 millioner kroner. September 2017 rapporterte rådmannen til Kommunestyret i sak 097/17 at det var underdekning på 4,6 millioner kroner. Det var da lagt inn 1,3 millioner til uforutsette kostnader, som sånn sett kunne ivareta endringer.

Prosjektleder oppgir at kommunalsjef hadde fokus på at prosjektet skulle utføres raskt, og han godkjente endringer som gjaldt grunnforhold i et arbeid som ble utført på timepris. På den måten unngikk en at kommunen måtte betale ekstra oppholdstid for entreprenøren. Prosjektleder oppgir at han ikke hadde noen skriftlig fullmakt til å godkjenne endringer, og at det ikke var noen prosjektplan som sa hvem som skulle gjøre hva. Nåværende kommunalsjef oppgir at i den perioden⁵⁵ han har vært prosjektansvarlig er endringer av prinsipiell karakter godkjent av han.

Som nevnt er det ut ifra gjeldende «*Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*» vedtatt i januar 2018 delegert til prosjektleder å godkjenne endringer. Det fremkommer ikke i retningslinjene om prosjektleder plikter å forholde seg til vedtatt

⁵⁵ Sommeren 2018 – d.d.

prosjektramme, men det er definert at prosjektansvarlig har ansvar for at prosjektet gjennomføres innenfor rammene og framdrift.

Som nevnt i kapittel 2.1.2 var det i kalkylen i Kommunestyresak 040/16 ikke tatt med prosjektledelse og prosjektering i kalkylen. Prosjektleder oppgir at det heller ikke var tatt med grunnarbeider knyttet til arbeid i elven, kun sikringslementer over vannivå. Som omtalt i kapittel 2.4 har dette ført til ekstra kostnader i prosjektet. Kostnadskalkylen hadde heller ikke med reparasjon av Damsgård bru og plastring av elvebunnen rundt Damsgård bru. Ifølge prosjektleder har det også blitt en vesentlig utvidelse av område for erosjonssikring mellom Nyeveien 27 og Nyeveien 7, samt andre siden av Granholmen opp mot Svanedalsgården (opprinnelig bare mellom Nyeveien 25 og Nyeveien 19). Prosjektleder oppgir at omfanget av plastring av elvebunnen økte med 30 prosent på grunn av Dalane Energi sitt behov for å få lagt kabel under elvebunnen ved Tyskerbroen⁵⁶. Det var heller ikke medtatt løsning for ny håndtering av smoltutløp fra kraftverket. I opprinnelig fremlegg var det tegnet inn en åpen overvannsrenne mellom Nyeveien 39-54, men det framkom i kostnadskalkylen i sak 040/16 at dette ikke var med.

Ifølge prosjektleder er det ikke noen større elementer som har gått ut av den opprinnelige kalkylen, men det var med tegninger for en steinklopp fra Granholmen over til Svanedalsparken, som denne kom ikke til utførelse på grunn av problemer med hydrauliske beregninger for dette tiltaket. Steinkloppen var heller ikke prissatt.

Prosjektleder har oppgitt at for de fire delprosjektene⁵⁷ som inngikk i den opprinnelige kalkylen (KS-sak 040/16) har det vært følgende endringer:

Tyskerbroen

Kalkylen fra 2016 var kun for selve broen, og var ikke inkludert de vesentlige kostnadene med å få på plass flomsikre landkar på begge sider, som måtte være høyere enn den gamle løsningen. Det var heller ikke medtatt tilleggsløsning på landkarene som gjør det mulig å løfte opp broen i en flomsituasjon. Belysning for broen inngikk heller ikke, og det har måtte legges høyspentkabel på bunnen, som tidligere hang under broen.

Svanedalsparken

I Kommunestyresak 011/19 «*Flomsikring og opparbeiding av elvepark – beregning av gjenstående arbeid – finansiering*» står det følgende vedrørende Svanedalsparken:

«Delprosjektet har hatt mye utforutsett til grunn, samt grensesnitt mot erosjonssikring og private murer. Kostnadskalkylen fra 2016 var dessuten uten grunnarbeider og murer oppstrøms tyskerbroen.»

En har måtte foreta både peling og grunnboring. Murene har måtte dypere ned enn antatt, noe som førte til mer sikring og mer grunnvann som måtte pumpes ut under arbeidet. Kraftverket var i drift mens arbeidet på gikk, noe kommunen måtte ta hensyn til. Da kommunen i 2017 hadde Svanedalsparken ute på anbud som hovedentreprise, fikk kommunen inn priser som var vesentlig

⁵⁶ Kabelen hang tidligere under Tyskerbroen, noe den ikke kunne lenger på grunn av risiko og sårbarhet.

⁵⁷ Det femte er ikke ferdig.

høyere enn antatt. En valgte da å ha fokus på detaljeringen og løsningene og dele opp kontrakten fremfor å ha hovedentreprise. Tilbud som kom inn mot slutten av 2017 var på 16 millioner kroner eks mva. Kostnaden for ny omarbeidet løsning ble under 10 millioner kroner eks mva. Dette bidro til en vesentlig reduksjon av kostnader.

Granholmen

Arbeidet har blitt dyrere på grunn av grunnforhold. Geoteknikeren gikk ikke god for utformingen ved broen og kommunen måtte omprosjekttere. Det har blitt mer grunnundersøkelser, omgjøring på murer og mer peling. Broen til Granholmen er ifølge prosjektleder produsert til den prisen den var kalkulert til i 2016.

Opparbeiding park Skomakersvingen

Arbeidet har blitt dyrere på grunn av grunnforhold. Det måtte graves lenger ned for å komme til fjell enn det arkitekt hadde sette for seg. Kommunen har også måtte lage parkeringsplasser og opparbeide hele veitversnittet gjennom svingen.

4.6 VURDERING

Den økonomiske kontrollen og styringen av investeringsprosjektet har etter revisjonens vurdering ikke vært tilfredsstillende. Rapporteringen internt i kommunen og til folkevalgte organ har vært mangelfull. I kapittel 6 foretas det en fullstendig vurdering av problemstillingene

- *«Har kommunen hatt en tilstrekkelig økonomisk styring av prosjektet?»*
- *«Hvordan har endringer blitt håndtert i prosjektet?»*
- *«Hvordan har den økonomiske oversikten knyttet til kontroll og rapportering underveis i prosjektet vært?»*

5 LÆRINGSEFFEKTER

Siden «*Elveparkenprosjektet*» ble påbegynt har Eigersund kommune utarbeidet tydeligere og mer detaljerte «*Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*».

Prosjektene skal styres etter «*PLP-metoden*» og det fremkommer i retningslinjene at

- Det alltid skal legges inn en usikkerhetsavsetning.
- Beskrivelser, prosjektering og kostnadskalkulasjon skal gjennomføres før en starter det utførende arbeidet.
- Prosjektet skal ha tydelige roller.
- Det er klare faser i utbyggingsprosjekter.
- Det skal være beslutningspunkter før en går over i ny fase.
- Det skal utarbeides et prosjektmandat og en prosjektplan.
- Det skal alltid vært en person som utøver sidemannskontroll av prosjektleders arbeid.

Da «*Elveparken*» ble vedtatt, hadde ikke kommunen som praksis å legge inn en usikkerhetsavsetning i prosjekter. I «*Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*» fremkom det at det skulle settes av en prosjektreserve til byggeprosjekter, men ikke til anleggsprosjekter. I «*Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*» vedtatt i 2018, står det at det skal settes av en prosent til usikkerhet. For et anleggsprosjekt skal denne ligge mellom 15 – 30 prosent.

I den nye retningslinjen fremkommer det at oppdragsgiver skal utarbeide et prosjektmandat. Prosjektleder oppgir at det for «*Elveparken 2*» ikke er utarbeidet et prosjektmandat eller en prosjektplan.

Et annet læringspunkt har vært å sikre at lov om offentlige anskaffelser blir fulgt. Vår gjennomgang omtalt i 3.2 foretatt i 2019, viser at kommunen har gjennomført vesentlig forbedring med å forholde seg til lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk. Kommunen har også inngått flere rammeavtaler. Dette gjør at en kan starte arbeid raskere enn dersom alt skal ut på anbud.

I lys av vår gjennomgang av «*Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*» og denne forvaltningsrevisjonen, gis følgende innspill til retningslinjene:

- Retningslinjen gjelder for alle prosjekter, men det står at for mindre prosjekter er det ikke hensiktsmessig med en egen prosjektorganisasjon. Det kunne etter revisjonens vurdering fremkommet tydeligere hva som defineres som mindre prosjekter. For eksempel kunne en presisert om det gjaldt prosjekter med anslått totalverdi under en viss beløpsstørrelse.
- I retningslinjen er det tatt inn at det skal foretas sidemannskontroll av prosjektleders arbeid. Etter revisjonens vurdering bør det i prosjektplanen komme frem hvem som skal utøve sidemannskontrollen og hva som er dennes oppgaver. Revisjonen ser det som spesielt viktig at det foretas sidemannskontroll på kostnadskalkyler som legges frem til politisk behandling – i hvert fall i større investeringsprosjektene.

- Vi forstår det slik at hver «fase» skal etterfølges av et beslutningspunkt, jfr. retningslinjenes pkt. 5. I pkt. 6 kan dette tydeliggjøres– sammen med en noe mer utfyllende beskrivelse av hvilket innhold et saksfremlegg til grunn for en slik beslutning bør ha. Dette vil kunne sikre at saksfremlegg til grunn for beslutningspunktene er forsvarlig utredet ihht kommuneloven § 23. Naturlige elementer å vurdere (som for en stor del allerede forutsettes utredet i beskrivelsen av fasene) vil være behovsanalyse, redegjørelse for risiko/usikkerhet og mer generelt sikre et grunnlag for å vurdere alternative løsninger.
- Det er ledere av prosjektstab, bygg og eiendom, vei og utemiljø og vann og avløp som ifølge retningslinjen er prosjektansvarlig for prosjekter innenfor sin avdeling. Disse enhetene er organisatorisk underlagt Kommunalsjef tekniske tjenester. I organisasjonskartet for rollene i prosjektet er prosjektansvarlig plassert direkte under oppdragsgiver, som er rådmannen. Kommunalsjefen synes sådan å ikke ha noen rolle i prosjektene, selv om prosjekter gjennomføres av ansatte som er organisatorisk underlagt kommunalsjef tekniske tjenester. Det følger også av retningslinjen at det er prosjektleder som skal holde oppdragsgiver (rådmann) løpende orientert. Ved denne fremgangsmåten «hopper en over» linjeorganiseringen, og det er uklart for revisjonen om det er kommunalsjef tekniske tjenester som således har et ansvar for å overholde investeringsbudsjettet og rapportere i tertialrapporter eller om det er rådmannens ansvar.

Enkelte andre kommuner som benytter PLP-metoden har løst dette noe annerledes. I rutinene for Hattfjelldal kommune står det:

«I praksis vil prosjektenes eierskap ligge på forskjellige nivå i linjeorganisasjonen. Alle prosjekter iverksatt av kommunen eies av rådmannen og skal forankres i linjen ved linjeleder, eller en denne bemyndiger.» I prosjekthåndboken til Oppland fylkeskommune står det: *«De folkevalgte er de øverste "eierne" av, og ansvarlige for, fylkeskommunale prosjekter. I praksis vil prosjektenes eierskap ligge på forskjellige nivå i linjeorganisasjonen. Alle prosjekter iverksatt av fylkeskommunen skal forankres i linjen ved linjeleder, eller en denne bemyndiger.»*

Et annet eksempel på dette er Gjøvik kommune, som har utarbeidet retningslinjer for gjennomføring av byggeprosjekter som beskriver kommunalsjefens rolle i prosjekter.

6 VURDERING

6.1 PLANLEGGINGEN

I hvilken grad har planleggingen av prosjektet «Elveparken» vært tilfredsstillende?

Denne problemstillingen adresserer både (1) spørsmålet om saken var forsvarlig utredet den 20.06.2016 – da det ble besluttet å gå videre med prosjektet og (2) spørsmålet om planleggingsprosessen i videre forstand var tilfredsstillende. Spørsmålene vurderes i det følgende;

Var saken forsvarlig utredet?

Etter flommen «Synne» utarbeidet kommunen i samarbeid med NVE en temaplan for flomsikringstiltak i Eiaåna og Lundeåna. Det var da et klart behov for å iverksette flomsikringstiltak. Det må videre tas hensyn til at NVEs tilsagn om økonomisk støtte på 15 millioner var ledsaget av en forventning om at flomsikringsmidlene i stor grad skulle benyttes i 2016. Tidspresset dette skapte, resulterte i en krevende planleggingsfase.

Selv når ovennevnte omstendigheter tas i betraktning, er det revisjonens oppfatning at saken ikke var forsvarlig utredet i samsvar med kravet i kommuneloven § 23. Det ligger i dette kravet en forpliktelse til å opplyse om eventuelle svakheter og ufullstendigheter – slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette.⁵⁸

Da administrasjonen la frem sak 040/16 til Kommunestyret, ble ikke behovet beskrevet i saksfremlegget. Det er implisitt at det var et vesentlig behov for flomsikring for å unngå at det samme skulle skje igjen. I saksfremlegget ble det ikke lagt frem noe alternativt konsept, men kommunen la frem den løsningen som var skissert av landskapsarkitekten.

Det kom ikke frem i saksfremlegget at kostnader til prosjektering, grunnarbeid og prosjektledelse ikke lå inne i kalkylen. Saksfremlegget inneholdt heller ingen beskrivelse av prosjektets risiko, og det ble heller ikke lagt inn noe usikkerhet i kalkylen. På beslutningstidspunktet var det dermed underkommunisert hvilken usikkerhet som heftet ved både prosjektet og ved kostnadsestimatet ettersom arbeidets omfang og kompleksitet ikke var tilstrekkelig klarlagt.

Var planleggingsprosessen tilfredsstillende?

I prosjektet ble det lagt opp til en stram fremdriftsplan, og det kan stilles spørsmål om administrasjonen var noe optimistisk i utarbeidelsen av planen. «Elveparken» ble igangsatt før detaljprosjektering var ferdigstilt, og detaljprosjekteringen ble gjort parallelt med at det ble gravd i elven.

Det er betegnende at denne delen av prosjektet opprinnelig planlagt ferdigstilt i 2016 enda ikke er fullt ut gjennomført. Det er også betegnende for prosjektets planlegging at kommunens egenandel per 08.10.19 er ca. 16 millioner høyere enn de om lag 1,5 millionene som lå til grunn i den kostnadskalkylen fremlagt i saksfremlegget den 20.06.2016.

⁵⁸ Kommentirutgave til kommuneloven 2. utg. s.167

Fremdriftsplanene synes etter revisjonens vurdering heller ikke å ha blitt sammenholdt med prosjektets progresjon i tilstrekkelig grad. Dette gjorde at prosjektgruppen og ledergruppen/styringsgruppen fikk fremlagt fremdriftsplaner som i for liten grad reflekterte omfang av de gjenstående arbeidene.

Basert på ovennevnte er det revisjonens oppfatning at planleggingen ikke var tilfredsstillende. Det er i denne vurderingen tatt hensyn til det tidspresset som lovnaden om økonomisk støtte ledet til.

Revisjonen ser imidlertid positivt på at kommunen gjennom de nye «*Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*» har lagt opp til en bedre prosess for planlegging av investeringsprosjekter.

6.2 ORGANISERING

Har det vært opprettet en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig kompetanse, klare ansvarsforhold og tilstrekkelige rapporteringslinjer?

Ved oppstart av prosjektet ble det ikke utarbeidet en prosjektorganiseringsplan. Selv om dette ikke var krav for anleggsprosjekt, slik revisjonen forstår daværende «*Regler for organisering og gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter*», kunne dette ha bidratt til en mer oversiktlig struktur på prosjektet.

Det ble opprettet en prosjektgruppe, en styringsgruppe og utnevnt en prosjektleder.⁵⁹ Ved opprettelsen av prosjektet ble det vurdert at kommunen hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere prosjektet. På grunn av blant annet høyt tidspress, manglende planlegging og prosjektering, ble prosjektet mer komplisert enn antatt. Det ble begått flere brudd på lov om offentlige anskaffelser og praktiseringen av regelverket var mangelfullt.

I 2016 hadde ikke kommunen tydelige delegeringsreglement, og det var heller ikke klare retningslinjer for hvordan et prosjekt som «*Elveparken*» skulle styres.

Både tidligere kommunalsjef tekniske tjenester og rådmannen prøvde å ta grep, ved å tilføre prosjektet flere ressurser som kunne bistå prosjektleder. Underveis ble «*PLP-metoden*» innført, der Kommunestyret var prosjekteier og rådmannen oppdragsgiver. I tillegg skulle det være en prosjektansvarlig og en prosjektleder. Med «*PLP-metoden*» ble prosjektet noe løsrevet i fra linjeorganisasjonen. Det har underveis i prosjektet vært flere prosjektansvarlige. De prosjektansvarlige ble satt inn både for å avlaste kommunalsjef tekniske tjenester som hadde stort lederspenn og for å følge opp prosjektleder. Kommunen har underveis hatt utfordringer med å rekruttere flere prosjektledere.

Rådmannens ledergruppe (styringsgruppen) hadde jevnlig oppe «*Elveparkprosjektet*» som tema og fikk jevnlig informasjon om status, fremdrift og økonomi fra prosjektleder. Ledergruppen fulgte opp spesielle utfordringer i prosjektet, og sikret ressurstilgang.

Etter at det ble en egen styringsgruppe, har revisjonen kun fått tilgang til tre referat. Av de tre referatene ser vi at styringsgruppen fulgte opp spesielle utfordringer, og ble forelagt informasjon

⁵⁹ Rådmannens ledergruppe var styringsgruppe i starten.

om prosjektets økonomi. I forbindelse med utarbeidelse av statusrapport til Kommunestyret mars 2017, var det internt i prosjektgruppen ulike oppfattelser av prosjektets økonomiske situasjon, noe som fremkom i saksfremlegget. Revisjonen er av den oppfatning at styringsgruppen i februar 2017 burde foretatt en kontroll av «Elveparken» sin økonomiske situasjon.

Det er en svakhet at det ikke er arkivert flere referat i fra styringsgruppen. Det er derfor noe vanskelig for revisjonen å vurdere hvordan styringsgruppen arbeid var etter mai 2017. På tross av at prosjektet ikke var ferdigstilt, og styringsgruppen formelt sett ikke ble lagt ned, ble det etter hvert ikke avholdt møter. Dette er uheldig.

Revisjonen er av den oppfatning at det var noe uklare ansvarsforhold i prosjektet. På grunn av prosjektets kompleksitet kan det også stilles spørsmål ved om det var satt inn tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styre prosjektet.

Revisjonen er av den oppfatning at administrasjonen i starten undervurderte prosjektets risiko. I deler av perioden synes også «Elveparkprosjektet» i for stor grad å ha blitt overlatt til prosjektleder.

Eigersund kommune har hatt interne reglementer og en praksis som ikke har vært i tråd med delegeringsreglementene godkjent av Kommunestyret i 2011 og 2015. Det har manglet en nyere delegering i fra Kommunestyret til rådmann, og fra rådmannen og ut i organisasjonen. Formannskapet vedtok 15.12.16 et nytt «Reglement for offentlige anskaffelser for Eigersund kommune». Det er i tillegg utarbeidet flere delegeringsreglementer som gjør at kommunen nå har en tydelig delegering.

6.3 INNKJØP

Hvordan har kommunen fulgt opp avvik som ble avdekket i revisjonsrapporter i forhold til lov om offentlige anskaffelser?

Kommunen inngikk i starten av «Elveparken» flere ulovlige anskaffelser. Kommunen har gjort tiltak for å forbedre sin praksis. Revisjonen har gjennomgått innkjøp for andre halvdel av 2017 og i 2018 og Eigersund kommune har i stor grad etterlevd lov om offentlige anskaffelser og internt regelverk for anskaffelser. Det er også inngått flere rammeavtaler.

6.4 ØKONOMI

- a) Hva viser prosjektregnskapet?
- b) Har kommunen hatt en tilstrekkelig økonomisk styring av prosjektet?
- c) Hvordan har endringene blitt håndtert i prosjektet?
- d) Hvordan har den økonomiske oversikten knyttet til kontroll og rapportering vært underveis i prosjektet?

Prosjektregnskapet for «*Elveparken del 1*» viser per 08.10.19 at Eigersund kommune så langt har hatt en egenandel på ca. 17,4 millioner kroner. Dette er ca. 16 millioner kroner mer enn hva som ble lagt til grunn i saksfremlegget til Kommunestyrevedtaket fra 20.06.16.⁶⁰

Høsten 2016 og deler av våren 2017 rapporterte administrasjonen jevnlig til Planteknisk utvalg og Formannskapet om prosjektet. Høsten 2017 ble det fortsatt rapportert til Formannskapet, men etter dette har rapporteringen på prosjektet vært sjeldnere.

Da økonomiseksjonen reiste bekymring omkring prosjektets økonomiske situasjon, synes ikke dette å bli analysert ordentlig. På dette tidspunktet burde administrasjonen sikret at det ble gått dypere inn i tallene. I stedet ble det lagt frem et saksfremlegg til folkevalgte organ i mars 2017 som var tvetydig. Etter revisjonens vurdering har en i for stor grad forholdt seg til de tallene som stod i den interne økonomirapporten, uten å ta hensyn til faktisk fremdrift, gjenstående arbeid, inngåtte kontrakter og endringer. I tillegg har en ikke forholdt seg til at prosjektledelse, prosjektering og grunnarbeid, ikke fremkom i KS-sak 040/16. Dette har bidratt til at økonomistyringen ikke har vært tilstrekkelig.

Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at en i den økonomiske rapporteringen på investeringsprosjekter tar hensyn til faktisk fremdrift, gjenstående arbeid, inngåtte kontrakter og endringer.

Det er i flere tilfeller lagt frem saksfremlegg til folkevalgte organ som etter revisjonens vurdering ikke har vært forsvarlig utredet. Dette gjelder blant annet den økonomiske statusen for prosjektet i mars 2017, men også at administrasjonen i desember 2017 la frem en økonomirapport for «*Elveparkprosjektet*» som viste et forventet merforbruk på 2,7 millioner, samtidig som dette ikke ble rapportert om i økonomirapport for januar – november 2017, som ble lagt frem på samme møte.

I økonomiplan for 2018 ble det ikke lagt inn midler til prosjektet i budsjettet. Dette på tross av at det var ledere i kommunen som må ha visst at prosjektet ikke var ferdig.

Rådmannen ba prosjektrådgiver/leder for prosjektlederne og kommunalsjef tekniske tjenester om at det ble fremlagt en økonomirapport til de folkevalgte organ i mai 2018. Det ble ikke lagt frem en egen sak om «*Elveparken*». Ved behandling av 1. tertialrapport i mai 2018, rapporterte administrasjonen om et forventet merforbruk i «*Elveparkprosjektet*», og at det skulle legges frem egen sak om dette. Det gikk åtte måneder før saken om forventet merforbruk ble lagt frem. Selv

⁶⁰ Revisjonen gjør oppmerksom på at innbakt i dette er budsjettinndekking som ble hentet i fra andre investeringsprosjekter omtalt i kapittel 6.2.

om det på dette tidspunktet var utskiftninger i ledelsen på teknisk avdeling, er det kritikkverdig at det tok så lang tid. Også for 1. tertialrapport i mai 2019 ble det meldt om et merforbruk, og det fremkommer at dette er forhold en vil komme tilbake til. I november 2019 rapporterte rådmannen om et antatt merforbruk på mellom 4-7 millioner kroner, men det ble ikke foretatt budsjettendringer, slik det er krav om etter Kommuneloven § 47.3.

Kommunestyret vedtok i sak 040/16 at dersom det under prosjektering viste seg at en ville få en overskridelse på over 10 prosent i de enkelte 5 delfelt, skulle informasjon om dette sendes til Planteknisk utvalg og Formannskap, straks dette er kjent. Etter revisjonens vurderinger er dette i liten grad fulgt opp. Administrasjonen har varslet i ettertid, og ikke når detaljprosjekteringen forelå. Det er godkjent endringer uten at det har vært budsjettmessig inndekning for det.

Gjentatt merforbruk og en ufullstendig rapportering til Kommunestyret avdekker en svakhet i den økonomiske styringen av prosjektet. Den økonomiske rapporteringen internt har i perioder også vært ufullstendig.

At en i starten av prosjektet hadde et tidspress, det ble inngått noen uheldige anskaffelser, og et ufullstendig saksfremlegg, kan ikke alene forklare prosjekts resultat. Det synes heller ikke å ha vært tilstrekkelig kommunikasjon og samarbeid internt for å sikre at saker til folkevalgte organ som gjelder «*Elveparken*», ga et riktig bilde av situasjonen.

Etter revisjonens vurdering har prosjektet ikke vært gjenstand for betryggende kontroll, og det har ikke vært en tilfredsstillende økonomisk styring av «*Elveparken*».

Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at det i investeringsprosjekter er tilfredsstillende økonomisk styring og at det er god internkontroll i prosjektene prosjektdeltakerne⁶¹ følger kommunens rutiner, herunder at arkivverdig dokumentasjon blir arkivert.

Det at kommunen har innført «*PLP-metoden*» hvor det skal gjennomføres en sidemannskontroll, vil trolig kunne bidra til bedre internkontroll.

Revisjonen anbefaler kommunen å sikre at det i investeringsprosjekter er tilstrekkelig tekniske og økonomisk kompetanse i prosjektstyringsgruppen, som er så nært på prosjektene at de avdekker og rapporterer de endringene som oppstår.

⁶¹ Prosjektleder, prosjektansvarlig og oppdragsgiver.

VEDLEGG

Vedlegg 1

Kilder

- Delegeringsreglement for Eigersund kommune, 18.06.18.
- Delegeringsreglement for Eigersund kommune del 2, delegering fra rådmannsnivå 17.09.19.
<https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/>
- Diverse intern e-poster
- Formannskapssak 078/17 Referatsaker. «*Flomsikring av Lundeåna og opparbeiding av elvepark.*»
- Formannsskapssak 123/17. Referatsak 053/17. «*Flomsikring. Økonomirapport 25.10.17.*»
- Formannsskapssak 119/17. «*Økonomirapport for Eigersund kommune for perioden januar – november 2017.*»
- Prosjektrapport 22.08.17.
- Forskrift om offentlige anskaffelser. Vedtatt 16.07.99.
- Forskrift om offentlige anskaffelser. Vedtatt 12.08.16.
- Innkjøpsreglement fra 06.05.11.
- Karlsen, J.T og Gottschalk, P (2009): «*Prosjektledelse – fra initiering til gevinstrealisering.*» Universitetsforlaget.
- Kommuneloven. Vedtatt 25.09.92.
- Kommunestyresak 019/16. «*Temaplan for flomsikringstiltak i Eideåna og Lundeåna.*»
- Kommunestyresak 040/16. «*Prinsippsak flomsikring som byutvikling Elveparken.*»
- Kommunestyresak 27.03.17. «*Prinsippsak – status og videre oppfølging av flomtiltak i Lundeåna og Eideåna.*»
- Kommunestyresak 069/17. «*Prinsippsak – status og videre oppfølging av flomtiltak i Lundeåna og Eideåna – statusrapport per den 22.05.17.*»
- Kommunestyresak 097/17. «*Flomsikring av Lundeåne og opparbeiding av elvepark.*»
- Kommunestyresak 133/17. «*Eigersund kommune – budsjett 2018 og økonomiplan 2018 – 2021*»
- Kommunestyresak 38/18. «*Økonomirapport januar til april 2018.*»
- Kommunestyresak 94/18. «*Økonomirapport januar til november 2018.*»
- Kommunestyresak 97/18. «*Budsjett 2019 og økonomiplan 2019- 2022.*»
- Kommunestyresak 40/19. «*Økonomirapport januar – april 2019.*»
- Kommunestyrets delegering av myndighet, 12.11.07.
- Kontrakter med utvalgte leverandører.
- Lov om offentlige anskaffelser. Vedtatt 17.06.17.
- Lov om offentlige anskaffelser. Vedtatt 16.07.99.
- Notat fra Rogaland Revisjon til Eigersund kommune vedrørende vurdering av direkte innkjøp over terskelverdi. 27.09.16.
- Planteknisk utvalg. Høst 2016 og vår 2017.

Referat fra møter i prosjektgruppen fra 2016 – 2017. Inkludert økonomirapportering og fremdriftsplan.

Referat fra møter i rådmannens ledergruppe. 2016.

Referat fra styringsgruppemøter. Våren 2017.

Reglement for delegering av budsjettmyndighet for Eigersund kommune, 25.09.17.

Reglement for offentlige anskaffelser for Eigersund kommune, vedtatt av Formannskapet 15.12.16.

Regler for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter. 2003.

Regnskap og budsjett for «Elveparken».

Retningslinjer for gjennomføring av kommunale bygge- og anleggsprosjekter. Vedtatt av Kommunestyret 22.01.18.

Revisjonsrapport 22.05.17. Rogaland Revisjon

Revisjonsrapport 23.08.17. Rogaland Revisjon

Tilsagn og tilskudd til planlegging og gjennomføring av flomsikringsarbeider i Lundeåne, tiltak 2-4, 6-7 og 12-18, Eigersund kommune. 12.09.2016.

Videredelegering fra rådmannen til ledere, epost 09.03.09.

Welde, M., Aksdal J og Grindvoll I.L.T (2015): «*Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.*» Concept rapport nr. 45. Trondheim

Westhagen H., Faafeng O. Hoff K.G, Kjeldsen T. og Røine E. (2008): *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse.* Gyldendal akademisk.

Muntlige kilder

Anne Grete Woie – tidligere kommunalsjef tekniske tjenester

Dag Kjetil Tonheim – kommunalsjef samfunnsutviklingsutvikling, tidligere plansjef

Gro Anita Trøan - rådmann

Frank Westad – tidligere prosjektansvarlig

Jan Henning Karlsen – rådgiver finans og analyse

Jone Christer Omdal – kommunalsjef tekniske tjenester

Leif E. Broch - kommunikasjonssjef

Kristin Bø Haugeland – tidligere personalsjef og tidligere fungerende rådmann

Magne Eikanger – planrådgiver

Mats Nergård – prosjektleder

Svein Arne Jerstad – kontaktperson hos NVE

Tore Oliveren – kommunalsjef finans og økonomi

Vedlegg 2

Oversikt over tema som ble tatt opp i møtene i prosjektgruppen.

Tema	2016	2017	...
Flomsikringsmur	x	Ferdig	
Erosjonssikring	x	x	
P-plasser	x	x	
Treplantingsselskapets eiendom Nyeveien	x	Ferdig	
Sameiet Nyeveien 51	x	x	
Skomakersvingen	x	x	
Tyskerbrua	x	x	
Damsgård bru	x	Ferdig	
Gjerde lang Lundeåna BOS		x	
Damsgård Park	x	x	
Granholmen		x	
Svanedalsparken	x	x	
Reguleringsendring		x	
Søknad om nye tiltak		x	
Økonomi		x	
Fremtidig utfordringer		x	
Diverse	x	x	

Vedlegg 3

FREMDRIFTSPLAN ELVEPARKEN LUNDEÅNE M.M.

Prosjektnr.	Prosjektnavn	Regnskap	Budsjett	Forbruk i %	Avvik økonomi (ja/nei)	Planlagt oppstart av prosjekt (uke)	Planlagt ferdigstilling av prosjekt (uke)	Merknader
1101	MIDLER TIL FLOMSIKRING	146	359	41	Nei	-	-	Prosjekt fra tidligere år
1101-01	TILTAK TENGSASTRANDVEIEN	2 390	2 500	95	Nei	Før uke 35	Før uke 35	Tiltak er ferdigstill. NVE dekker 90 % av utgiftene eks. MVA
1101-02	EROSJONSSIKRING I LUNDEÅNE	577	1 500	38	Nei	27 (prosjektering)	48	Anslått til 3 mill. inkl. MVA. Mangler budsjettendring knyttet til kommunens andel. Finansiering 50/50 mellom EK og NVE.
1101-03	NY TYSKERBRØ	102	1 560	7	Nei	21 (prosjektering)	47	EK sin andel ifm. tilskudd (15 mill.) fra NVE er budsjettet her.
1101-04	ELVEPARK LUNDEÅNE	1 203	1 500	80	Nei	-	-	
1101-05	SIKRINGSTILTAK DESCONDA	24	1 850	1	Nei	-	42	
1101-06	KJØP TOMT SKOMAKERSVINGEN	0	350	0	Nei	-	38	Avtalt at tomt skal kjøpes for kr. 350 000. Detaljer gjenstår.
1101-07	KJØP TOMT NYEVEIEN	0	50	0	Nei	-	38	Avtalt at tomt skal kjøpes for ca. kr. 50 000. Avventer avklaring fra eier av tomt.
1101-08	SVANEDALSPARKEN	0	9 200	0	Nei	23 (prosjektering)	50	
1101-09	GRANHOLMEN	0	4 600	0	Nei	33	52	
1101-10	TILTAK NABOEIEND. TYSKERBRØEN	0	0	0	Nei	-	47	
1101-11	OPPARR. AV PARK - SKOMAKERSV.	0	2 300	0	Nei	30 (eiendomsverv)	52	
1101-12	NYEVEIEN 39-54	0	3 000	0	Nei	34 (eiendomsverv)	52	

Tall i hele tusen. Oversikten viser budsjetterte utgifter pr. prosjekt. Finansiering er ikke tatt med i oversikten.