

FORVALTNINGSREVISJON

MILJØPAKKEN

*RAPPORT*



Trøndelag fylkeskommune

Januar 2021

FR1125



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden mai 2020 til januar 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 punkt c (Kommuneloven 2018). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (§ 23-3 første ledd).

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Margrete Haugum, prosjektmedarbeider Petter Andreas Gudding, og kvalitetssikrere Anna Ølnes, Malin Pettersen og Johannes Nestvold. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Steinkjer, 29.01.2021

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

## SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjon av Miljøpakken, som ble bestilt av kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune 28.01.2020, omfatter følgende problemstillinger;

1. *Hvordan er Miljøpakken organisert, styrt og driftet?*
2. *Hva er fylkeskommunens styringsmuligheter i Miljøpakken?*
3. *Skjer budsjettering i henhold til vedtatte retningslinjer?*
4. *Skjer økonomistyring i henhold til vedtatte retningslinjer?*
  - a. *Hvilke kontrollhandlinger gjør fylkeskommunen?*
5. *Hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i Miljøpakken og etterleves disse rutinene?*
6. *I hvilken grad bidrar Miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?*
  - a. *Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?*
  - b. *Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?*
7. *Er det enighet om prinsippene for porteføljestyring og følges disse?*
8. *I hvilken grad styres det etter målene i Miljøpakken?*
  - a. *Skjer porteføljestyring med fokus på målstyring?*
  - b. *Er beslutningsgrunnlagene og utredningene orientert mot målsetningene?*
9. *Hvilke rutiner for rapportering finnes i Miljøpakken, etterleves disse og er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?*

De to første problemstillingene er beskrivende. De øvrige problemstillingene er normative og besvares på grunnlag av vurderinger av praksis målt opp mot ett sett med revisjonskriterier. Kontrollutvalget gjorde den 13.10.2020 en tilleggsbestilling om Klettkrysset. Tilleggsbestillingen svares ut i et eget notat.

I forvaltningsrevisjonen er det samlet inn data fra dokumentgjennomgang, hovedsakelig styringsdokumenter i Miljøpakken og saker i Miljøpakkens kontaktutvalg samt politiske saker i fylkeskommunen. Det er gjennomført intervju med ansatte i fylkeskommunen og Miljøpakkens sekretariat.

Miljøpakken i Trondheim har utviklet seg gjennom tre trinn med Miljøpakke og nå sist byvekstavtalen som samler Staten, Trøndelag fylkeskommune og kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus. Byvekstavtalen fra 2019 gir rammene for samarbeidet og hovedmålet er å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange (nullvekst i biltrafikk).

Miljøpakkesamarbeidet gir muligheter for å bruke bompenger til finansiering av samferdselsprosjekter og det samler i tillegg andre finansieringskilder som har ulike bindinger

til ulike tiltaksområder innenfor samferdsel. Med unntak for drift av kollektivtrafikken og vintervedlikehold av sykkelveger er midlene i Miljøpakkesamarbeidet investeringsmidler. Miljøpakke midler kan brukes på ulike tiltaksområder; riksveg, lokal veg, gatebrukstiltak, sykkel, gange, trafiksikkerhet, kollektivtrafikk og tiltak mot støy.

Fylkeskommunens styringsmuligheter er knyttet til den representasjonen de har i styringsorganene i Miljøpakken og den politiske behandlingen i fylkeskommunen. I tillegg har fylkeskommunen muligheter til å få sine samferdselsprosjekter finansiert gjennom at de spiller inn gode prosjekter. Fylkeskommunen har et spesielt ansvar for kollektivtilbudet i avtaleområde og får en tilleggsfinansiering fra Miljøpakken til drift av kollektivtilbudet, hvor AtB drifter tilbudet.

### Budsjettering

Retningslinjer for budsjettering er gitt i byvekstavtalen og budsjetteringen i Miljøpakken skjer hovedsakelig i henhold til de retningslinjene som finnes i byvekstavtalen. Unntaket er at politisk styringsgruppe ikke beslutter handlingsprogram og årsbudsjett slik det står i byvekstavtalen. Kontaktutvalget har vedtatt en langsiktig tiltaksplan, men det er uklart hvilken status den har. Budsjettprosessen som partene legger opp til i fellesskap er tung og omfattende fordi tidsfrister ikke holdes, noe som gjør at det brukes mye tid hos partene og sekretariatet for å ferdigstille arbeidet. Tidspresset fører til at alt ikke er like bra kvalitetssikret. Samtidig utfordrer partene den prosessen de i utgangspunktet er enige om. I årsbudsjettene, men ikke handlingsprogrammene vises det hvordan tiltakene finansieres.

### Økonomistyring

Økonomistyringen i Miljøpakken er delt mellom sekretariatet og den enkelte part. Den enkelte part har ansvaret for økonomistyringen i de prosjektene som får bevilget midler. Det er ingen kontroll fra sekretariatets side med at Miljøpakke-prosjektene belastes kun med de kostnadene som tilhører prosjektet. Sekretariatets økonomistyring omfatter i hovedsak å holde oversikt over finansieringskildene, likviditet og bruk av midler over tid. Byvekstavtalen tildeler sekretariatet en kontrollerfunksjon, men partene har aldri tatt stilling til hva det innebærer at sekretariatet skal utøve en kontrollerfunksjon. Revisor konkluderer med at økonomistyringen i Miljøpakken skjer i henhold til de vedtatte retningslinjene, men at retningslinjene er for lite detaljerte til å veilede en god praksis.

### Felleskostnader

Felleskostnadene skal dekke partenes generelle planlegging, koordinering og administrasjon i tilknytning til Miljøpakkens virksomhet, inkludert ledelse og deltakelse i temagrupper. Kostnader knyttet til sekretariatets arbeid inngår også i felleskostnader. Partene i Miljøpakken har arbeidet med å få på plass rutiner for felleskostnader i Miljøpakken, men at det fortsatt

gjenstår et arbeid for å gjøre dem tydeligere for å veilede en mest mulig lik praksis hos partene, gjennom at de knyttes tydeligere til hvilke oppgaver disse midlene skal dekke.

#### Fylkeskommunale samferdselsmål

Fylkeskommunen bidrar med 73,9 millioner kroner til Miljøpakken. Det gir fylkeskommunen muligheter for å være med i Miljøpakken og få ta del i de midlene som ligger i Miljøpakkesamarbeidet for å arbeide mot fylkeskommunen sine målsettinger. Gjennom Miljøpakken får fylkeskommunen tilskudd til drift av kollektivtrafikken og midler til investeringsprosjekter. Revisor konkluderer med at Miljøpakken på enkelte områder gir vesentlige bidrag til oppnåelse av fylkeskommunens samferdselsmål og at fylkeskommunens interesser er ivaretatt på en god måte. Samtidig er det slik at mange innspill fra fylkeskommunen ikke når opp, som følge av at dokumentasjon av innspill ikke tilfredsstillende de krav som er satt.

#### Porteføljestyring

Den umiddelbare forståelsen av porteføljestyring relateres til omdisponering av midler til prosjekter som trenger mer midler. Porteføljestyring i forståelsen av prioriteringer i handlingsprogram og årsbudsjett er mindre framtreddende. Prinsippene for porteføljestyring er tydelig i Miljøpakken ved at prioritering av tiltak skal skje på grunnlag av en samlet vurdering av mål-oppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, disponible midler, planstatus og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring. Porteføljestyringen er orientert mot målsettingene, men det faglige grunnlaget for å vurdere måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er i mange tilfeller svakt eller mangelfullt. I praksis skjer porteføljestyringen mest på grunnlag av disponible midler og planstatus samt at partene skal være omforent om tiltakene.

Beslutningsgrunnlagene er orientert mot målsettinger, men ikke på en måte som gir grunnlag for å prioritere et prosjekt foran et annet fordi det har bedre måloppnåelse. Det er ikke dokumentert vurderinger av måloppnåelse i handlingsprogrammer eller årsbudsjett.

#### Rapportering

Revisor konkluderer med at det er mangelfulle rutiner for rapportering fra partene til Miljøpakken. Det er vedtatt rutiner for rapportering hvert kvartal, men dette er ikke fulgt opp av alle parter. Miljøpakken mangler tydelige og dokumenterte rutiner for rapportering, slik at Miljøpakken kan rapportere samlet tilbake til partene.

#### Anbefalinger

Revisor anbefaler fylkesrådmannen å følge opp at:

- partene prioriterer arbeidet med langsiktig utbyggingsplan, herunder innhold og sammenheng med andre styringsdokumenter

- sammenhengen mellom finansieringskilder og disponering av midlene synliggjøres for partene på handlingsprogramnivået
- målsettingene med Miljøpakken adresseres i budsjettarbeidet
- kommunikasjonen omkring budsjettarbeidet er tydelig for partene
- det utarbeides nærmere retningslinjer for økonomistyring hos partene og i Miljøpakken som sikrer god oversikt og kontroll med at bruken av Miljøpakkens midler blir i samsvar med budsjett og kriterier knyttet til de ulike finansieringskildene
- retningslinjene for økonomistyring også omfatter en nærmere presisering av hva som ligger i sekretariatets kontrollerfunksjon
- det vurderes å etablere et mer transparent system for prosjektidentifikasjon fordi det vurderes som et viktig grunnlag for økonomistyringen
- det arbeides videre med defineringen av felleskostnader med utgangspunkt i hvilke oppgaver de skal dekke, både hos partene og i sekretariatet, og at felleskostnader kommer tydelig fram både i budsjetter og regnskap
- det vurderes en gjennomgang av arbeidsfordelingen mellom sekretariatet og partene
- det vurderes styrking av utredningskapasiteten i egen organisasjon hvis det er ønskelig å få større gjennomslag for prosjekter i Miljøpakken
- fylkeskommunen bidrar til å styrke vurderingsgrunnlaget for måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i tiltakene
- fylkeskommunen bidrar til at måloppnåelse vurderes i arbeidet med handlingsprogram og årsbudsjett
- det utarbeides skriftlige rutiner for hvordan rapporteringen fra partene til Miljøpakken skal skje
- fylkeskommunen etterspør den økonomisk rapportering de ønsker tilbake fra Miljøpakken
- det vurderes å engasjere eksterne for å analysere måloppnåelse i Miljøpakken

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Innholdsfortegnelse .....	8
1 Innledning .....	12
1.1 Bestilling .....	12
1.2 Problemstillinger .....	13
1.3 Metode .....	13
1.4 Bakgrunn .....	16
1.5 Rapportens oppbygging .....	17
1.6 Begreper og begrepsbruk .....	17
2 Miljøpakken – organisering, styring og drift .....	19
2.1 Problemstilling .....	19
2.2 Avtaler og rammer .....	19
2.3 Organisering .....	21
2.4 Mål .....	23
2.5 Finansiering .....	25
2.6 Tiltaksområder .....	26
2.7 Prosjekter .....	27
2.7.1 Fase 1: Prosjektutvikling .....	27
2.7.2 Fase 2: Detaljplanlegging .....	28
2.7.3 Fase 3: Utbygging .....	28
3 Fylkeskommunens styringsmuligheter .....	30
3.1 Problemstilling .....	30
3.2 Organiseringen i fylkeskommunen .....	30
3.3 Avtaleinngåelse .....	31
3.4 De formelle styringsorganene i Miljøpakken .....	31
3.5 Saksgang styringsdokumenter .....	32
3.6 Spesielt ansvar .....	32
3.7 Oppsummering .....	32
4 Budsjettering .....	33
4.1 Problemstilling .....	33
4.2 Revisjonskriterier budsjettering .....	33
4.3 Budsjettering i Miljøpakken .....	33
4.3.1 Utbyggingsplan .....	34
4.3.2 Budsjettprosessen .....	37
4.3.3 Budsjettoppstilling .....	42
4.4 Vurdering .....	48
4.4.1 Utbyggingsplan .....	48
4.4.2 Budsjetteringsprosessen .....	49
4.4.3 Budsjettoppstilling .....	50
4.5 Konklusjon .....	51



4.6	Anbefalinger .....	52
5	Økonomistyring .....	53
5.1	Problemstilling .....	53
5.2	Revisjonskriterier økonomistyring .....	53
5.3	Økonomistyring i Miljøpakken .....	53
5.3.1	Kontrollerfunksjon .....	53
5.3.2	Økonomisk status og framdrift.....	55
5.3.3	Økonomistyring i fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter.....	58
5.4	Vurdering.....	60
5.4.1	Kontrollerfunksjon .....	60
5.4.2	Økonomisk status og framdrift.....	61
5.4.3	Økonomistyring i fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter.....	61
5.5	Konklusjon.....	62
5.5.1	Anbefaling.....	62
6	Felleskostnader .....	63
6.1	Problemstilling .....	63
6.2	Revisjonskriterier felleskostnader .....	63
6.3	Felleskostnader i Miljøpakken .....	63
6.4	Vurdering felleskostnader .....	69
6.5	Konklusjon.....	70
6.5.1	Anbefalinger.....	71
7	Fylkeskommunens samferdselsmål .....	72
7.1	Problemstilling .....	72
7.2	Revisjonskriterier .....	72
7.3	Miljøpakkens bidrag til fylkeskommunens samferdselsmål .....	73
7.3.1	Fylkeskommunens innspill til årsbudsjett 2020.....	73
7.3.2	Fylkeskommunens samferdselsbudsjett for 2020 – rådmannens forslag.....	76
7.3.3	Fylkeskommunens innspill til handlingsprogram 2021-2024.....	78
7.3.4	Fylkeskommunens innspill til årsbudsjett 2021.....	80
7.3.5	Fylkeskommunens samferdselsbudsjett for 2021 – rådmannens forslag.....	82
7.3.6	Fylkeskommunens interne budsjettprosess knyttet til Miljøpakken .....	84
7.4	Vurdering.....	85
7.4.1	Etterlevelse av føringer for innspill .....	85
7.4.2	Styrking av kollektivtransportens konkurransekraft.....	86
7.4.3	Styrking av gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet.....	87
7.4.4	Trafikksikkerhet, fremkommelighet og miljø .....	87
7.5	Konklusjon.....	88
7.6	Anbefaling .....	88
8	Porteføljestyling.....	89
8.1	Problemstilling .....	89
8.2	Revisjonskriterier .....	89
8.3	Porteføljestyling i Miljøpakken .....	89
8.3.1	Grunnlag for vurdering og prioritering av enkeltprosjekter .....	90
8.3.2	Prioritering av tiltak – praktisering av porteføljestyling .....	93

8.3.3	Omdisponeringer .....	96
8.4	Vurdering.....	98
8.4.1	Grunnlag for vurdering og prioritering av enkeltprosjekter .....	98
8.4.2	Prioritering av tiltak – praktisering av porteføljestyring .....	99
8.4.3	Omdisponeringer .....	100
8.5	Konklusjon.....	101
8.5.1	Anbefaling.....	101
9	Rapportering.....	102
9.1	Problemstilling .....	102
9.2	Revisjonskriterier.....	102
9.3	Rapportering i Miljøpakken .....	102
9.3.1	Partenes rapportering til Miljøpakken.....	102
9.3.2	Miljøpakkens økonomirapportering .....	105
9.3.3	Miljøpakkens rapportering på måloppnåelse .....	107
9.4	Vurdering.....	110
9.4.1	Partenes rapportering til Miljøpakken.....	110
9.4.2	Miljøpakkens økonomirapportering .....	110
9.4.3	Miljøpakkens rapportering på måloppnåelse .....	111
9.5	Konklusjon.....	111
9.5.1	Anbefaling.....	112
10	Høring .....	113
	Kilder .....	114
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier .....	116
	Kapittel 4 Budsjettering .....	116
	Kapittel 5 Økonomistyring .....	117
	Kapittel 6 Felleskostnader.....	118
	Kapittel 7 Fylkeskommunens samferdselsmål.....	119
	Kapittel 8 Porteføljestyring .....	121
	Kapittel 9 Rapportering .....	123
	Vedlegg 2 – Høringssvar .....	125

## Tabell

Tabell 1.	Tiltaksplan 2021-2029, basert på fordeling i handlingsprogram 2021-2024 .....	27
Tabell 2.	Kontaktutvalgets saker om langsiktige planer.....	34
Tabell 3.	Fordeling mellom tiltaksområder og prosjekter 2021-2029 .....	35
Tabell 4.	Behandling av handlingsprogram 2021-2024 .....	38
Tabell 5.	Årsbudsjett 2021 .....	40
Tabell 6.	Finansieringskilder og betingelser .....	43
Tabell 7.	Bindinger mellom tiltaksområder og finansieringskilder .....	44

Tabell 8.	Budsjett 2019, 2020 og 2021 fordelt på tiltaksområdene (i løpende millioner kroner) .....	47
Tabell 9.	Fordeling av midler på tiltaksområdene og finansieringskildene i årsbudsjett 2021 (i millioner kroner) .....	47
Tabell 10.	Budsjett og rapportering på innsatsområdene (i millioner kroner).....	57
Tabell 11.	Budsjetterte felleskostnader i 2019 og 2020 (i millioner kroner).....	63
Tabell 12.	Budsjett øvrige innsatsområder 2020 (i millioner kroner).....	66
Tabell 13.	Felleskostnader 2019 til 2021 (i millioner kroner) .....	67
Tabell 14.	Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2020. Fase 1, prosjektutvikling.....	74
Tabell 15.	Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2020. Fase 2, detaljplanlegging. ....	74
Tabell 16.	Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2020. Fase 3, utbygging.....	74
Tabell 17.	Innspill handlingsprogram 2021-2024.....	78
Tabell 18.	Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2021. Fase 1, prosjektutvikling.....	80
Tabell 19.	Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2021. Fase 2, detaljplanlegging. ....	80
Tabell 20.	Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2021. Fase 3, utbygging.....	81
Tabell 21.	Utvalgte beslutninger om omdisponeringer i programrådet fra juni 2019 til oktober 2020.....	98

## Figurer

Figur 1.	Organisering av Miljøpakken .....	21
Figur 2.	Fylkeskommunes to avdelinger som arbeider med Miljøpakken.....	30
Figur 3.	Sammenhengen mellom prosjektfaser, styringsmål og styringsramme.....	46
Figur 4.	Investeringsbudsjett kollektiv 2020-2023 – fylkesrådmannens forslag .....	76
Figur 5.	Investeringsbudsjett fylkesveg 2020-2023 – fylkesrådmannens forslag.....	77
Figur 6.	Driftsbudsjett kollektivtrafikk 2021-2024 – fylkesrådmannens forslag .....	82
Figur 7.	Investeringsbudsjett kollektivtrafikk 2021-2034 – fylkesrådmannens forslag .....	82
Figur 8.	Investeringer fylkesveg 2021-2024 – fylkesrådmannens forslag.....	83

# 1 INNLEDNING

I dette kapitlet orienteres det om bestilling, problemstillinger og bakgrunn for forvaltningsrevisjonen.

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte en forvaltningsrevisjon av Miljøpakken den 28.01.2020, sak 02/20. Miljøpakken er et prioritert område i plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020. Etter at denne planen ble vedtatt i 2018 er det inngått en byvekstavtale mellom Staten, fylkeskommunen og kommunene Stjørdal, Malvik, Trondheim og Melhus, som utvider rammene for Miljøpakken.

I plan for forvaltningsrevisjon 2018–2020, vedtatt i kontrollutvalget 10.04.2018, sak 28/18, heter det at Miljøpakken driver infrastrukturprosjekt innen veg, kollektivtrafikk, miljø, sykkel, støy og gåing, og er således det viktigste virkemiddelet for utvikling av samferdselsløsninger i og rundt Trondheim. For at fylkeskommunen skal lykkes med målsetningene på samferdselsområdet er det viktig at samarbeidet er hensiktsmessig organisert. En forvaltningsrevisjon kan belyse om organiseringen av Miljøpakkens sekretariat er i tråd med fylkeskommunens målsetninger og om samarbeidet støtter en effektiv gjennomføring av utbygging av infrastruktur.

I saksframlegget i kontrollutvalgets sak 02/20 går det fram at det er ønskelig at en forvaltningsrevisjon tar utgangspunkt i fylkeskommunens arbeid med Miljøpakken og hvordan fylkeskommunen ivaretar sine oppgaver. Saksframlegget trekker fram utfordringer knyttet til porteføljestyring med fokus på målstyring. Videre utfordringer knyttet til at rekkefølgen og sammensettingen av enkeltprosjekter tilpasses planfremdrift og kostnadsendringer. Justeringer skjer primært gjennom endringer innenfor programområdene. I tidligere årsbudsjett har det vært avsatt planleggingsmidler til prosjekter hvor framdriften har vært mangelfull, blant annet på grunn av manglende kapasitet til å omsette ideer til konkrete prosjekter for videre oppfølging. Noen prosjekter mangler effektvurderinger og dokumentasjon på effektens størrelser og da har det ikke vært mulig å legge nytte- og kostnadsvurderinger til grunn for prioriteringer.

Med bakgrunn i *Plan for forvaltningsrevisjon 2018–2020*, bestilte kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune en forvaltningsrevisjon av Miljøpakken. Kontrollutvalget vedtok 31.03.2020 sak 16/20 prosjektplan *Forvaltningsrevisjon av Miljøpakken*. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen med følgende tillegg:

- Kontrollutvalget ber revisor innarbeide en problemstilling når det gjelder budsjettering og prinsipper for økonomistyring i forvaltningsrevisjon av Miljøpakken.

Den 15.03.2019 ble byvekstavtalen inngått som en del av Miljøpakken. Den innebar blant annet at kommunene Stjørdal, Malvik og Melhus blir nye samarbeidsparter i Miljøpakken.

I kontrollutvalgsmøtet 13.10.2020 gjorde kontrollutvalget en tilleggsbestilling om Klettkrysset. Denne tilleggsbestillingen er besvart i et eget notat.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

1. Hvordan er Miljøpakken organisert, styrt og driftet?
2. Hva er fylkeskommunens styringsmuligheter i Miljøpakken?
3. Skjer budsjettering i henhold til vedtatte retningslinjer?
4. Skjer økonomistyring i henhold til vedtatte retningslinjer?
  - a. Hvilke kontrollhandlinger gjør fylkeskommunen?
5. Hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i Miljøpakken og etterleves disse rutinene?
6. I hvilken grad bidrar Miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?
  - a. Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
  - b. Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?
7. Er det enighet om prinsippene for porteføljestyring og følges disse?
8. I hvilken grad styres det etter målene i Miljøpakken?
  - a. Skjer porteføljestyring med fokus på målstyring?
  - b. Er beslutningsgrunnlagene og utredningene orientert mot målsetningene?
9. Hvilke rutiner for rapportering finnes i Miljøpakken, etterleves disse og er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?

Problemstillingene er noe omformulert fra prosjektplanen, men innholdet er ivaretatt. Problemstilling en og to er beskrivende problemstillinger, mens for de resterende problemstillingene utledes det revisjonskriterier som utgangspunkt for revisors vurdering.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å se på perioden etter at byvekstavtalen kom på plass i 2019. For å kunne fange opp hele prosessen med budsjett 2020, må man tilbake til innspill til handlingsprogram 2020-2023 og fristen for innspill som var 15.01.2019.

## 1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen av Miljøpakken er basert både på eksisterende dokumentasjon, observasjon og innsamlede data.

Den eksisterende dokumentasjonen består på overordnet nivå av ulike styringsdokumenter slik som stortingsproposisjoner om Miljøpakken, byvekstavtalen, tilleggsavtalen og andre statlige føringer. Videre er det lagt til grunn dokumentasjon fra styringsnivået i Miljøpakken, hovedsakelig saker som er besluttet av kontaktutvalget. Dette gjelder fireårige handlingsprogram, årsbudsjetter, årsrapport og evalueringsrapporter. I tillegg er relevante enkeltsaker i kontaktutvalget og programrådet benyttet som datakilder. Fylkeskommunal behandling av saker som omhandler Miljøpakken er også brukt.

Revisor har hovedsakelig forholdt seg til saker i kontaktutvalget ettersom disse er offentlig tilgjengelig. Saker som programrådet behandler er å betrakte som interne og er ikke offentlig. Programrådet innstiller til kontaktutvalget og beslutninger i programrådet refereres i kontaktutvalget. Revisor har ikke bedt om tilgang til alle programrådssaker fordi det forventes at de viktige sakene behandles i kontaktutvalget. Revisor har fått tilgang på utkast til referat fra politisk styringsgruppe sitt møte 23.10.2020.

Det ble gjennomført et oppstartsmøte med Trøndelag fylkeskommune som fjernmøte (Microsoft Teams). Her deltok fylkesrådmannen, assisterende fylkesrådmann, fylkesdirektør for veg og seksjonsleder for mobilitet.

Avdeling for samferdsel i fylkeskommunen, ved seksjonsleder for mobilitet, har vært revisjonens kontaktperson i fylkeskommunen. Både avdeling veg og avdeling samferdsel i fylkeskommunen er involvert i Miljøpakken. Fylkeskommunens koordinator for Miljøpakken tilhører avdeling samferdsel, mens det ved avdeling veg også er en intern koordinator for Miljøpakken. Personer i følgende roller er intervjuet i forvaltningsrevisjonen.

- Seksjonsleder mobilitet og koordinator for Miljøpakken – et fysisk møte og et fjernmøte
- Seksjonsleder for kvalitet samferdsel og teamleder/ controller ved samme seksjon – fjernmøte
- Intern Miljøpakke koordinator avdeling veg – fjernmøte

Revisor har valgt å basere datainnsamlingen hovedsakelig fra avdeling samferdsel i fylkeskommunen, som har lengst historie som fylkeskommunal part i Miljøpakkesamarbeidet. Da avdelingen veg ble overført fra Statens vegvesen, via Sams vegadministrasjon og til fylkeskommunen i 2020, har denne avdelingen hatt en annen tilknytning til Miljøpakken fram til 2020. Det er allikevel gjennomført et Teams-intervju med koordinator ved avdeling veg hovedsakelig for å dekke opp områder hvor ansatte ved avdeling samferdsel har henvist til avdeling veg.

Det er gjennomført fem gruppeintervju som fjernmøter med sekretariatet. I alle disse gruppeintervjuene har sekretariatsleder og de to økonomene i sekretariatet deltatt. Møtene har

hatt en tematisk innretning for å kunne få en nærmere innsikt i de områdene som berøres i forvaltningsrevisjonen. Disse dataene har vært viktig for å forstå hvordan Miljøpakken som helhet fungerer. Når det refereres fra disse møtene henvises det enten til sekretariatet eller til sekretariatsleder.

Til alle intervjuene er det utarbeidet semistrukturerte intervjuguider. Dette har gjort det mulig for revisor å følge opp nye opplysninger underveis i intervjuet og har vært helt nødvendig fordi revisor i utgangspunktet ikke har hatt full innsikt i tematikken. Det er laget referater fra alle intervjuene som er godkjent av de som har deltatt i intervjuene.

Revisor har vært observatør i kontaktutvalgsmøtene 28.08.2020, 05.11.2020 og deler av møtet 02.12.2020. Revisor var også observatør i programrådets møte 29.10.2020.

Revisor har også sett nærmere på fylkeskommunens innspill til Miljøpakke-prosjekter i 2020. Dette er en omfattende dokumentasjon som revisor har vurdert å tone ned i presentasjonen. Dette er et eksempel på utfordringer med å finne det rette nivået å presentere data på. I Miljøpakken finnes store mengder data og det er en utfordring å finne det riktige nivået på dataene, slik at de er relevant for å belyse revisjonskriteriene.

Det er også en metodisk utfordring knyttet til Miljøpakken som et samarbeidsorgan mellom flere parter, og fylkeskommunen som den ene parten som er utgangspunktet for forvaltningsrevisjonen. De ulike problemstillingene har hatt ulikt fokus og for noen tema har Miljøpakkesamarbeidet vært revidert enhet, mens i andre er det fylkeskommunen. Flere av problemstillingene omfatter forhold knyttet til organisering og styring i Miljøpakken. For å svare på disse problemstillingene har revisor måttet vurdere forhold ved Miljøpakken hvor revidert enhet, på lik linje med de andre partene i byvekstavtalen, bare har begrenset innflytelse. For å klargjøre at det er fylkeskommunen som er revidert enhet har revisor rettet alle anbefalinger, også de som angår organisering og styring av Miljøpakken, til fylkesrådmannen.

Revisjonen har tatt et valg om ikke å gjennomgå alle saker i programrådet. Dette er begrunnet i at det ville gitt en stor dokumentmengde med et stort detaljeringsnivå, samt at gjennomgangen av kontaktutvalgets saker og møterefereat mest sannsynlig ville fange opp relevante saker fordi programrådet innstiller til kontaktutvalget. Det er mulig det kan finnes informasjon i programrådets saker som kunne belyst temaene i revisjonen ytterligere. Miljøpakken er en kompleks organisasjon og revisor har gjort ulike avveininger i presentasjonen av data for å finne et tilstrekkelig presisjonsnivå uten å gå alt for mye i detaljer. Det er revisors vurdering at datatilfanget er tilstrekkelig. Informasjonen fra ulike datakilder er i stor grad samstemt.

## 1.4 Bakgrunn

Stortinget vedtok hovedlinjene og prinsippene i Miljøpakken i St.prp.nr.85 (2008–2009). Miljøpakken inneholder både et sett av forpliktelser og en finansieringsplan. I 2009 inngikk Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune en avtale med Samferdselsdepartementet knyttet til Miljøpakken. Avtalen ga fylket midler fra belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, for å få flere til å velge buss fremfor privatbil. Miljøpakken er nærmere omtalt i kapittel to.

Trondheim kommunerevisjon gjennomførte i 2015 en forvaltningsrevisjon av Miljøpakken. Konklusjonen var at bystyrets vedtak i all hovedsak var gjennomført, men flere av prosjektene var forsinket. Det er vedtatt årlig evaluering av målene, men forvaltningsrevisjonen fant at dette ikke var gjennomført hvert år. Forvaltningsrevisjonen fant også at økonomiforvaltningen i Miljøpakken er tilfredsstillende på overordnet nivå. Porteføljestyringen fungerer fleksibelt og gir oversikt over økonomien. Utfordringen har vært at enkelte prosjekter har hatt mangelfull kvalitetssikring av kostnadsoverslag. Miljøpakken har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av prosjekter og porteføljen, noe som gjør styringen personavhengig og sårbar (Trondheim kommunerevisjon 2015).

Revisjon Midt-Norge IKS gjennomførte i 2016 en forvaltningsrevisjon av Miljøpakken på oppdrag av kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Denne forvaltningsrevisjonen undersøkte om ressursbruk i Miljøpakken var i tråd med Sør-Trøndelag fylkeskommunes vedtak og føringer, og om fylkeskommunen nådde fram med sine prioriteringer. Revisor konkluderte med at det er viktig at Sør-Trøndelag fylkeskommune nå skal bidra med et fast forutsigbart beløp som kun indekseres. Når det gjelder porteføljestyring, synes føringen å være at man i utgangspunktet må forholde seg til de føringene og det er i utgangspunktet økonomiske føringer som gjelder. Alt tyder på at fylkeskommunens representanter i kontaktutvalg, arbeidsutvalg med mer ivaretar fylkeskommunens interesser i nødvendig grad. Revisor fremhevet behovet for at man, i tillegg til politiske vedtak, også bør følge opp med kontrollhandlinger. En bedre rapportering bør på plass, noe som også ligger i anbefalingen fra forvaltningsrevisjonen (Revisjon Midt-Norge 2016).

Videre skriver revisjonen at de ulike aktørene i samarbeidet på enkelte områder har ulike prioriteringer knyttet til tjenestene i samarbeidet og/eller ulik forståelse av rammebetingelser med mer. Her har man funnet frem til et greit balansepunkt mellom hensynet til styring fra den enkelte samarbeidsaktørs side, og hensynet til effektivitet i Miljøpakkens arbeid (Revisjon Midt-Norge 2016).



## 1.5 Rapportens oppbygging

Dette innledende kapitlet presenterer problemstillingene i forvaltningsrevisjonen og metoden for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

I kapitlene to til ni er problemstillingene besvart i hvert sitt kapittel. I kapitlene med beskrivende problemstillinger konkluderes det ikke. I de andre kapitlene er det utledet revisjonskriterier som grunnlag for revisors vurderinger og det konkluderes i hvert kapittel samt at revisor gir anbefalinger. Utledningen av revisjonskriteriene er i vedlegg 1.

Kapittel to er en kort, beskrivende innføring i Miljøpakken for å besvare hvordan Miljøpakken er organisert, styrt og driftet.

Kapittel tre omhandler fylkeskommunens styringsmuligheter i Miljøpakken som en av partene i Miljøpakken.

I kapittel fire er fokuset på Miljøpakken og hvordan budsjetteringen foregår, mens kapittel fem handler om hvordan økonomistyringen i Miljøpakken skjer. Kapittel seks ser særskilt på hvordan felleskostnader håndteres i Miljøpakken.

I kapittel sju er fokuset tilbake på fylkeskommunen og hvordan Miljøpakken bidrar til å oppfylle fylkeskommunen sine målsettinger.

Kapittel åtte er igjen tilbake til Miljøpakken og hvordan porteføljestyringen skjer i Miljøpakken og hvordan målsettingene med Miljøpakken ivaretas. Kapittel ni omhandler rapportering både til og fra Miljøpakken.

I kapittel ti er høringssvarene gjengitt, og det er redegjort for hvordan de er behandlet.

Kapitlene kan leses hver for seg, men flere av kapitlene har tilgrensende tematikk slik at kapitlene sett i sammenheng kan gi en større informasjon.

## 1.6 Begreper og begrepsbruk

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen har revisor funnet at det brukes noen begreper om hverandre. Slike begreper er:

**Innsatsområder, tiltaksområder, programområder** – dette er delvis synonyme begreper for ulike områder hvor Miljøpakken har prosjekter. Eksempelvis innenfor hovedveger, sykkel, kollektiv osv.

**Tiltak, prosjekter** – disse begrepene er synonyme og relateres til definerte tiltak eller prosjekter i Miljøpakken.

**Bevilgning, avsetning, tildeling** – disse begrepene brukes sammen. Det er en nyanse i begrepene ettersom avsetning er en bevilgning som det er knyttet betingelser til. Eksempelvis at det gjøres en avsetning som forutsetter dokumentasjon av effekter før bevilgningen kan effektueres. En tildeling er det faktiske beløpet som blir stilt til disposisjon.

**Utbyggingsplan, langsiktig tiltaksplan** – begge disse begrepene brukes. I høringssvaret opplyses det at utbyggingsplan er det samme som langsiktig tiltaksplan. Det er en ren navneendring for å ivareta at Miljøpakkens prosjekter omfatter mer enn bare utbygging.

## 2 MILJØPAKKEN – ORGANISERING, STYRING OG DRIFT

I dette kapitlet beskrives Miljøpakken slik den framstår medio 2020. Dette er et beskrivende kapittel som gir bakgrunnskunnskap om Miljøpakken. Miljøpakken er et tett og forpliktende samarbeid mellom kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus, Trøndelag fylkeskommune og staten ved Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Statsforvalteren. Miljøpakken er et langsiktig prosjekt, og i 2019 ble byvekstavtalen innlemmet i Miljøpakken.

På Miljøpakkens hjemmesider står det at Miljøpakken bygger nye veger, bruer, sykkelfelt, fortau og miljøgater. Miljøpakken skal kutte køer og utslipp av klimagasser, og alle skal komme lett og trygt fram i byen. Gjennom byvekstavtalen har Miljøpakken forpliktet seg til å klare **nullvekstmålet**, det vil si at personbiltrafikken ikke skal øke selv om byen vokser.

### 2.1 Problemstilling

Problemstillingen som besvares i dette kapitlet er:

- *Hvordan er Miljøpakken organisert, styrt og driftet?*

### 2.2 Avtaler og rammer

I St.prp. nr. 85 (2008-2009) *Om delvis bompengefinansiering av **trinn 1 av Miljøpakke for transport i Trondheim***, beskrives det at oppstarten av Miljøpakke for transport i Trondheim er basert på et politisk forlik mellom seks partier i bystyret. Miljøpakken inneholdt da en rekke tiltak som blant annet hadde som mål å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp, øke andelen reisende med miljøvennlig transport og redusere reisene med privatbil. Utbyggingstiltakene i Miljøpakken skal finansieres med bompenger og offentlige midler. De offentlige midlene omfatter statlige midler gjennom nasjonal transportplan, kommunale midler og fylkeskommunale midler. I 2010 fikk fylkeskommunen ansvaret for deler av riksvegnettet med en finansiering i rammetilskuddet og deler av dette inngår i Miljøpakken. Formannskapet i Trondheim kommune og Fylkesutvalget i Sør-Trøndelag vedtok 24.03.2009 blant annet at ordinære kommunale og fylkeskommunale veginvesteringer tas inn som en del av finansieringsgrunnlaget for Miljøpakken. I St.prp.nr. 85 (2008-2009) legges det føringer om at all kostnadsøkning forutsettes løst innenfor Miljøpakkens økonomiske ramme og at miljøprofilen i pakken opprettholdes.

Prop.172S (2012-2013) omhandler finansiering av **Miljøpakke Trondheim trinn 2**. Her beskrives at trinn 1 i Miljøpakken har vært vellykket med at biltrafikken gjennom bomstasjonsnittene<sup>1</sup> ble redusert med omkring 10 prosent siden 2010 og kollektivtrafikken har økt med 40

---

<sup>1</sup> Et bomstasjonssnitt er en gruppe av bomstasjoner.

prosent siden 2008. Samferdselsdepartementet understreker at prosjekter må prioriteres etter et system for porteføljestyring, slik at gjennomføringen blir i samsvar med overordnede mål og tilgjengelig finansiering. Bompenginntekter kan brukes til drift av kollektivtrafikk, men ikke til drift og vedlikehold av eksempelvis sykkelveg. I proposisjonen fremgår det at etter at Stortingsvedtaket er fattet, inngås det en avtale mellom Vegdirektoratet og bompengeselskapet.

I 2016 ble det inngått en **bymiljøavtale** mellom staten, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune for perioden 2016-2023. Bymiljøavtalen er basert på Nasjonal transportplan 2014-2023 og omfatter hele porteføljen til Miljøpakken. Bymiljøavtalen er et virkemiddel for å nå målet om at veksten i persontransport skal ivaretas av kollektivtransport, sykkel og gange. I bymiljøavtalen ble det forhandlet om prosjekter og tiltak finansiert med belønningssmidler, tiltak på riksveg som blir finansiert med midler fra ramma til programområdetiltak i byområde med bymiljø-/byvekstavtaler og ordningen med statlige tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter.

Prop. 36S (2017-2018) omhandler **Miljøpakke Trondheim trinn 3**. Her henvises det til bymiljøavtalen og Miljøpakkens trinn 3 utvider innkrevingsperioden for bompenger til og med 2029. Trinn 3 inneholder også endret takst og rabattsystem.

I 2019 ble **byvekstavtalen** mellom Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og staten inngått for perioden 2019-2029. Byvekstavtalen er en videreføring av bymiljøavtalen fra 2016 og en utvidelse av avtalens virkeområde med kommunene Melhus, Malvik og Stjørdal, samt at Klæbu kommune blir en del av Trondheim kommune fra 2020 og Nord- og Sør-Trøndelag slo seg sammen fra 2018. Byvekstavtalen styres gjennom Miljøpakken. Det overordnede målet i byvekstavtalen er å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. Byvekstavtalen skal også bidra til mer effektiv arealbruk og mer attraktive bysentre og tettsteder.

Det ble inngått en avtale om oppfølging av regjeringens bompengeavtale 23.08.2019 – for perioden 2020-2029, som er en **tilleggsavtale til byvekstavtalen** for perioden 2019-2029. Bompengeavtalen innebærer økte statlige midler til Trondheimsrådet i tillegg til midlene i byvekstavtalen. Det er en forutsetning at det til enhver tid gjeldende nullvekstmål nås og at det utvikles et system for rapportering av midler gjennom byvekstavtalen.

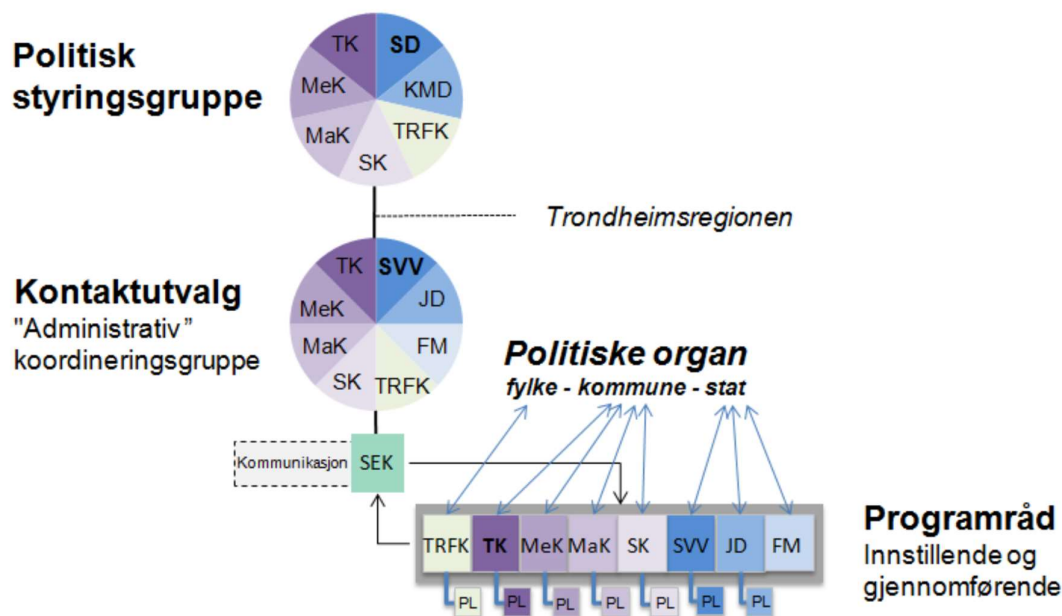
Den 08.06.2020 orienterte Samferdselsdepartementet om fastsetting av et videreutviklet nullvekstmål. Den tidligere innretningen på målet om nullvekst i persontransport med bil ble supplert med andre presiseringer og det videreutviklede nullvekstmålet er:

*I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.*

Videre går det fram at hovedindikatoren for måloppnåelse er trafikktegninger hvor utviklingen måles i tellepunkter med årstdøgntrafikk<sup>2</sup>. Reisevaneundersøkelser er støtteindikator for å følge med trafikkutviklingen.

## 2.3 Organisering

I forbindelse med bymiljøavtalen i 2016 satte staten krav til organiseringen, som blant annet førte til opprettelsen av et partsuavhengig sekretariat og et programråd som skulle innstille til kontaktutvalget og ha ansvaret for gjennomføringen av prosjektene. Partene overtok ansvaret fra temagrupper, for innspill til årsbudsjett og handlingsprogram omtrent på samme tid. Etter inngåelsen av byvekstavtalen i 2019, er Miljøpakken et forpliktende samarbeid mellom kommunene Trondheim, Stjørdal, Melhus og Malvik, Trøndelag fylkeskommune og staten. Dagens overordnede styring framgår av byvekstavtalen. Figuren viser organiseringen av Miljøpakken.



Kilde: Kontaktutvalgssak ny3/19<sup>3</sup>

Figur 1. Organisering av Miljøpakken

**Politisk styringsgruppe** er det øverste organet i samarbeidet. Den politiske styringsgruppa møtes minst en gang i året og behandler fireårige handlingsprogram og årlige budsjett for

<sup>2</sup> Årsdøgntrafikk (ÅDT) er et gjennomsnittstall for daglig trafikkmengde.

<sup>3</sup> Kontaktutvalgssakene etter at byvekstavtalen ble inngått starter nummereringen på 1 og merket med ny, slik ny1/19

byvekstavtalen, i etterkant av vedtak i fylkestinget og i bystyret/kommunestyrene. Statens årlige bidrag fastsettes i Stortingets budsjettbehandling. Den politiske styringsgruppen består av ordførerne, fylkesordfører, statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og statssekretær i Samferdselsdepartementet, hvor sistnevnte leder møtene.

I sak 3/19 i kontaktutvalget går det fram at politisk styringsgruppe er ny i forbindelse med byvekstavtalen i 2019.

**Kontaktutvalget** har ansvar for oppfølging av byvekstavtalen gjennom blant annet prosjekt- og porteføljestyling, lage omforente budsjetter og handlingsprogram, målstyring og resultater.

Kontaktutvalget består av ordførerne i kommunene, fylkesordføreren og staten representert ved Fylkesmannen i Trøndelag, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Kontaktutvalget behandler forslag som legges fram av programrådet. Statens vegvesen leder arbeidet i kontaktutvalget.

**Programrådet** er innstillende organ til kontaktutvalget og er rådgivende organ for beslutninger i kontaktutvalget. I tillegg har programrådet delegert fullmakt fra kommunestyrene, fylkestinget og statlige linjer til beslutninger i saker som:

- Faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter
- I økonomiske spørsmål der staten, fylkeskommunen og kommunene er enige og det er behov for å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de ulike programområdene i gjeldende fireårige handlingsprogram. Dette for å kunne justere for endringer i kostnadsoverslag, planfremdrift eller lignende.

Programrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer og for kontaktutvalget, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Programrådet fordeler rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver/prosjekter og etater. Programrådet kan nedsette arbeidsutvalg.

Programrådet består av administrativ ledelse i kommunene, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen. Programrådet samordner innspill fra hvert fagområde og lager forslag til prioriteringer og finansiering innenfor tilgjengelige rammer. Møtene ledes av Trondheim kommune.

I kontaktutvalgets sak ny3/19 vedtas det en nærmere konkretisering av styringssystemet. Dette omfatter blant annet at programrådet består av åtte administrative ledere, én fra hver av partene. I tillegg kan partene ta med seg én person hver som bisitter. Ved behov i spesielle saker kan partene ta med andre fagfolk som bisittere. Videre ble det besluttet at programrådets

rolle som styre for gateprosjektene fortsetter som før, men de nye partene stemmer ikke i saker som omhandler gateprosjektene.

**Arbeidsutvalget** er nedsatt for å bidra i det saksforberedende arbeidet og ledes av sekretariatet.

Arbeidsutvalget gir mulighet til å avklare forhold administrativt før saker kommer til programrådet. Når det i kontaktutvalget den 15.02.2019 orienteres om beslutninger i programrådet, går det fram at programrådet har godkjent at det gjøres forsøk med arbeidsutvalg som forbereder og kvalitetssikrer saker før behandling i programrådet. I sak ny3/19 ble det vedtatt at i arbeidsutvalget stiller i utgangspunktet partenes Miljøpakke-kontaktperson.

**Sekretariatet** leder samarbeidet i Miljøpakken på vegne av styringsorganene og representerer alle partene i samarbeidet. Kontaktutvalget er sekretariatets oppdragsgiver. Sekretariatet har delegert fullmakt fra programrådet til å godkjenne utvidelse av kostnadsrammen eller forplikte Miljøpakken når de økonomiske konsekvensene er begrenset til 2 millioner kroner og programrådets medlemmer orienteres skriftlig.

Sekretariatet har den daglige, administrative ledelsen av samarbeidet på vegne av programrådet og kontaktutvalget. I sekretariatet arbeider fem personer som har sitt arbeidsforhold hos enten hos Trondheim kommune, fylkeskommunen eller Statens vegvesen, men de er fristilt fra styring fra parten hvor de har ansettelsesforhold. Sekretariatet styres utelukkende fra kontaktutvalget, men mange av oppgavene koordineres av programrådet. Sekretariatet leier lokaler hos Trondheim kommune.

## 2.4 Mål

Nasjonal transportplan 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-2017)) gir de overordnede føringene for transportpolitikken. Sentrale styringsdokumenter i byvekstavtale er årsbudsjett for 2020 og handlingsprogram 2021-2024, samt byvekstavtale 2019-2029, som tilfører Trondheimsområdet fem milliarder kroner ekstra fra staten fram til 2030.

Det overordnede målet i byvekstavtalen er å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange, altså et nullvekstmål<sup>4</sup>. 2018 var det siste året for målsettingene i Miljøpakken for perioden 2008-2018. Det foreligger en evalueringsrapport som ble behandlet i kontaktutvalget 19.06.2019, sak 26/19. Fra 2019 avløses disse målsettingene

---

<sup>4</sup> I juni 2020 presiserte Samferdselsdepartementet nullvekstmålet nærmere for byområdene, jf kapittel 2.2.

av målene i byvekstavtalen. Det foregår et arbeid med en nærmere operasjonalisering av disse målene. Partenes egne felles lokale delmål i byvekstavtalen er:

Mål 1: Det skal slippes ut mindre CO<sub>2</sub>. Utslipp fra transport skal reduseres i tempoet som er nødvendig for å oppfylle Paris-avtalen, og i tråd med lokale klimamål.

Mål 2: Flere skal reise miljøvennlig. Økning i miljøvennlige reiser i avtaleområdet skal være større enn befolkningsveksten

Mål 3: Samordnet areal- og transportplanlegging skal redusere transportbehovet og gjøre det lett og tryggere å velge miljøvennlige transportmidler i en velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregion.

Mål 4: By- og tettstedsområder skal bli mer tilgjengelig for alle.

Mål 5: Antall trafikkulykker med drepte og hardt skadde skal reduseres. Antall trafikkulykker totalt skal reduseres.

Mål 6: Nasjonale mål og forurensningsforskriftens krav til luftkvalitet skal overholdes.

Mål 7: Trafikkstøy innendørs og utendørs for støyfølsom bebyggelse og virksomhet skal reduseres.

Mål 8: Næringstransporten skal bli grønnere og mer effektiv.

Mål 9: Øke brukertilfredsheten av tiltak i Miljøpakken.

Miljøpakken styres gjennom porteføljestyling med fokus på målstyring. Porteføljestyling skjer på fire måter:

1. Justering av framdrift og rammer i løpet av året
2. Årsbudsjett
3. Årlig justering av 4-årig handlingsprogram
4. Justering når hele Miljøpakken revideres

I byvekstavtalen står det at styringen av porteføljen i byvekstavtalen skal skje i tråd med prinsipper for god porteføljestyling. Det innebærer at tiltakene prioriteres etter en vurdering av tiltakenes bidrag til:

- måloppfyllelse (nullvekstmålet)
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- disponible midler
- planstatus
- tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring



Det helhetlige handlingsprogrammet skal ivareta at hver av deltakerkommunene selv foretar porteføljestyring innen egen kommune og innenfor den finansieringen som er tildelt kommunen. Sekretariatsleder informerer om at tolkingen av denne bestemmelsen er drøftet i programrådet og kontaktutvalget. I saksframlegget til kontaktutvalgets sak 3/20 går det fram at programrådet anbefaler at det må være en enighet mellom stat, fylke og den aktuelle kommunen om alle prosjektene i handlingsprogrammet. Dette fastsettes i konklusjonen fra saken.

## 2.5 Finansiering

Byvekstavtalen som ble inngått i 2019 inneholder finansiering fra ulike finansieringskilder oppgitt i 2019-kroner. Dette er fylkeskommunale og kommunale midler, bompenger og midler over statsbudsjettet. Noen av midlene ligger det føringer for hva de kan brukes til. De statlige midlene omfatter:

- Statlig tilskudd til viktige fylkeskommunale kollektivprosjekter. Staten dekker 50 prosent av den samlede kostnaden for utbygging av Metrobussen i tråd med 50/50-ordningen. Statens halvdel er inntil 1 700 millioner 2019-kroner ekskl. mva. på fylkesveg og kommunal veg.
- Midler til utvikling av stasjoner og knutepunkter langs jernbanen. Det er bevilget 283 millioner for avtaleperioden.
- Belønningsmidler. Disse utgjør 2 724 millioner 2019-kroner i perioden inkludert 170 millioner utbetalt i 2019. Belønningsmidlene skal brukes i tråd med målene i byvekstavtalen og kan i sin helhet gå til drift av kollektivtrafikken. Belønningsmidler kan brukes utenfor avtaleområdet gitt at disse tiltakene underbygger nullvekstmålet.
- Midler til kollektiv-, gang- og sykkeltiltak langs riksveg eller gang- og sykkelstrekninger med riksvegfunksjon. I avtaleperioden er dette 3 686 millioner 2019-kroner inkludert 15 millioner kroner utbetalt i 2019. Hovedruter for sykkel må prioriteres framfor andre sykkeltiltak.

Store riksveg- og jernbaneprosjekter ses i sammenheng med byvekstavtalen. Jernbaneprosjekter finansieres 100 prosent av staten, mens store riksvegprosjekter finansieres med statlige midler og bompenger. Store riksvegprosjekter utgjør 1 649 millioner 2019-kroner hvorav 350 millioner allerede er bevilget i 2019. Statlige jernbaneinvesteringer for perioden utgjør 4 127 millioner 2019 kroner.

Trondheim kommune bidrar med 203 millioner i avtaleperiodene. Malvik, Melhus og Stjørdal bevilger til sammen 56 millioner i avtaleperioden. Trøndelag fylkeskommune bidrar med 789

millioner i avtaleperioden. De kommunale og fylkeskommunale midlene er ikke øremerket. I tillegg vil kommunene og fylkeskommunen tilføre Miljøpakken all mva.-refusjon fra Miljøpakkeprosjekter til lokal veg. Malvik, Melhus og Stjørdal er berettiget til å få ordinære investeringsmidler til fylkesveg. I Trondheim er det kun eventuelle store veg-/ rassikringsprosjekter, slik som ny fylkesveg mellom Ila, Flakk og Klett, som kan være berettiget til andre fylkeskommunale vegmidler.

Det er lagt til grunn forventede bompengainntekter på 7,45 milliarder kroner i avtaleperioden, netto 6,9 milliarder kroner. Stortinget har åpnet opp for forskuttering av inntil 1 milliard kroner som må nedbetales innen 2029. Låneopptak kan ikke benyttes til å finansiere drift av kollektivtrafikk. Bompenger kan brukes til drift av kollektivtrafikk, og fylkeskommunen og kommunene ønsker å bruke bompenger fra bompenginnkrevningen i Trondheim i hele avtaleområdet.

Total finansiering i byvekstavtalen utgjorde 22 117 millioner 2019-kroner<sup>5</sup> da den ble inngått i 2019.

Regjeringens bompengeavtale 23.08.2019 dannet grunnlaget for en *Tilleggsavtale Trondheimsområdet*, datert 20.03.2020. Tilleggsavtalen omfatter følgende forhold:

- Tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud
- Tilskudd til reduserte kollektivtakster
- Økt fleksibilitet for bruk av statlige midler
- Videreutvikling av nullvekstmålet
- Porteføljestyling og kostnadskontroll

## 2.6 Tiltaksområder

I Miljøpakken er det ulike tiltaks- eller innsatsområder. Disse begrepene brukes om hverandre. I handlingsprogrammet for 2021-2024 er tiltaksplanen for 2021-2029 revidert og fordelingen av midler på tiltaksområdene vises i tabell 1.

---

<sup>5</sup> Dette omfatter også statlige midler utenfor Miljøpakken.

Tabell 1. Tiltaksplan 2021-2029, basert på fordeling i handlingsprogram 2021-2024

Temaområder	Før 2021	%	2021-2024	%	2025-2029	%	2010-2029	%
Hovedveger	3827	37,7	1403	20,7	0	0,0	5230	19,1
Lokale veger	380	3,7	51	0,8	308	2,9	738	2,7
Gatebrukstiltak	98	1,0	29	0,4	43	0,4	170	0,6
Metrobuss	1220	12,0	854	12,6	707	6,7	2781	10,1
Kollektivtrafikk	2346	23,1	2096	30,9	3147	29,9	7589	27,6
Trafikksikkerhet	480	4,7	188	2,8	253	2,4	921	3,4
Sykkel	1125	11,1	1500	22,1	2079	19,8	4704	17,1
Tiltak mot støy	178	1,8	89	1,3	121	1,2	388	1,4
Gange	125	1,2	114	1,7	120	1,1	358	1,3
Øvrige innsatsområder	329	3,2	70	1,0	74	0,7	472	1,7
Annet og reserve	3	0,0	133	2,0	3670	34,9	3806	13,9
Sum	10160		6773		10521		27453	

Kilde: Bearbeidet fra Handlingsprogram 2021-2024, tabell 3

Øvrige innsatsområder omfatter informasjon, mobilitetsrådgiving, teknologiprojekter, næringstransport, evaluering og trafikkdata.

Fra handlingsprogrammet for 2020-2023 til handlingsprogram 2021-2024 har kollektivtransport og metrobuss blitt skilt i framstillingen i handlingsprogrammet.

## 2.7 Prosjekter

Tiltakene i Miljøpakken er med unntak av kollektiv drift og vinterdrift av sykkelveger, investeringer i infrastruktur. Tiltakene, eller prosjektene, i Miljøpakken deles inn i tre faser. Det er prosjektutvikling, detaljplanlegging og utbygging.

Før prosjektene tas inn i Miljøpakken er det partenes ansvar å gjennomføre og bekoste idéutvikling og behovsvurdering. Fylkeskommunen og kommunene finansierer mulighetsanalyser, utredninger og generelle planer med sikte på å dokumentere behov for tiltak som spilles inn til Miljøpakken. Prosjektforslagene skal beskrive ideen, hvilket tiltaksområde tiltaket tilhører og antatt omfang.

### 2.7.1 Fase 1: Prosjektutvikling

I handlingsprogrammet er det avsatt en ramme for prosjektutvikling på det enkelte tiltaksområde. Prioriteringen av tiltak til prosjektutvikling skjer i forbindelse med årsbudsjettet og krever en enighet blant stat, fylke og aktuell kommune om at tiltaket prioriteres. Hovedregelen er at det avsettes inntil 0,5 million kroner til prosjektutvikling av hver idé i årsbudsjettet.

Prosjektutvikling omfatter konseptutvikling og teknisk forprosjekt. **Konseptutviklingen** omfatter en beskrivelse av formålet med prosjektet (hva er utfordringen og hva ønsker man å oppnå med tiltaket (effektmål)), vurdering av alternative løsninger, anbefale valg av konseptet,

beskrive tiltakets nytte for Miljøpakkens mål (effektvurderingsskjema), beskrive videre prosess og grovt kostnadsoverslag fra prosjektutvikling til ferdig utbygd prosjekt.

**Teknisk forprosjekt** omfatter utsjekk av tekniske forhold for å avklare om prosjektet er gjennomførbart, avklare eventuelle behov for endringer i regulering eller utvidet behov for areal tilhørende regulering og erverv, interessentanalyse og oppdatert kostnadsoverslag for prosjektet fra prosjektutvikling til ferdig utbygd prosjekt.

### **2.7.2 Fase 2: Detaljplanlegging**

Detaljplanlegging utføres for prioriterte prosjekter hvor det er gjennomført prosjektutvikling eller der det av andre grunner foreligger et tilfredsstillende prioriteringsgrunnlag. Detaljplanleggingen skal gi et nødvendig grunnlag for å gjøre en investeringsbeslutning. Detaljplanleggingen kan skje i én eller to faser. Det kan være at det er nødvendig med en reguleringsplan når tiltaket går ut over eksisterende arealformål eller for å gi hjemmel for ekspropriasjon. Det skal alltid utarbeides en byggeplan som gir grunnlag for utlysning av anbud på gjennomføring.

Byggeplanen legges til grunn for utarbeidelse av kostnadsanslag (anslagsmetoden) som gir grunnlag for fastsettelse av styringsrammen. Anslagsmetoden skal brukes i prosjekter med styringsmål over 10 millioner og partene skal etablere et samarbeid som sikrer at prosjektene har tilgang til nødvendig kompetanse for å gjennomføre kostnadsanslag etter anslagsmetoden.

Der det foreligger et tilfredsstillende prioriteringsgrunnlag omtaler handlingsplanen konkrete prosjekter som detaljplanlegges. Prosjektene betraktes da som bundet i kommende årsbudsjett. Det foreslås i tillegg rammeavsetning til detaljplanlegging innenfor hvert tiltaksområde med prioritering i årsbudsjettet. Størrelsen vurderes ut fra behovet for byggeklare prosjekter.

### **2.7.3 Fase 3: Utbygging**

Investeringsbeslutningen fastlegges i årsbudsjettet med oppstartsmidler og føringer for senere års handlingsprogram. Årlige rammer for utbygging avsettes i handlingsprogrammet som bundne midler for igangsatte utbyggingsprosjekter og prosjekter med entydige, omforente politiske vedtak om oppfølging eller igangsettelse. For prosjekter fra tidligere handlingsprogram som ennå ikke er bestilt igangsatt, men hvor gjennomføring har høy prioritet, og nye tiltak til planlegging som anses spesielt viktige for å opparbeide planreserve, er prosjektene delvis bundet i handlingsplanen. I tillegg settes det av en uspesifisert ramme for øvrige innspill om nye prosjekt eller økt aktivitet som partene er enige om å foreslå (Årsbudsjett 2020).

I handlingsplanen for 2021-2024 står det at det på flere tiltaksområder finnes få eller ingen prosjekter med tilstrekkelig plan- og kostnadsgrunnlag. Ressursene blir primært avsatt som

uspesifiserte rammer for de ulike arbeidsfasene. Aktuelle prosjekter omtales i den grad det foreligger dokumentasjon.

I handlingsprogram og årsbudsjett vises igangsatte prosjekter som bundne midler.

### 3 FYLKESKOMMUNENS STYRINGSMULIGHETER

Dette kapitlet beskriver fylkeskommunens styringsmuligheter i Miljøpakken.

#### 3.1 Problemstilling

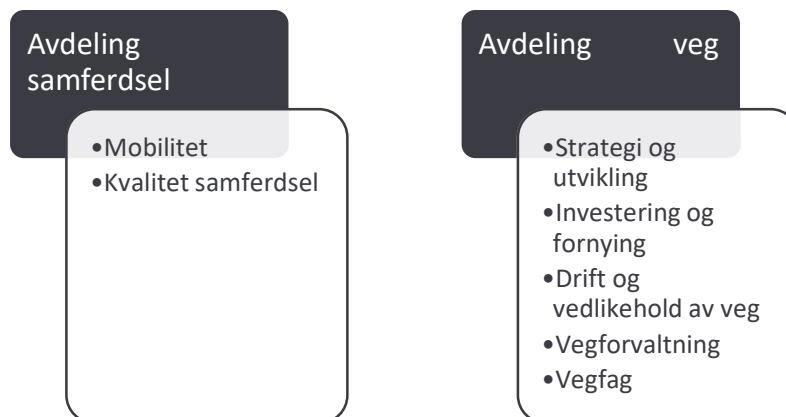
Følgende problemstilling belyses i dette kapitlet:

- *Hva er fylkeskommunens styringsmuligheter i Miljøpakken?*

Dette er en beskrivende problemstilling og det benyttes ikke revisjonskriterier. Revisor har avgrenset denne problemstillingen til å se på de formelle styringsmulighetene og ikke om fylkeskommunen bruker disse styringsmulighetene. Denne problemstillingen har en grenseflate til kapittel sju som ser på om fylkeskommunen når igjennom med sine prosjekter i Miljøpakken.

#### 3.2 Organiseringen i fylkeskommunen

I Trøndelag fylkeskommune er det to avdelinger som arbeider med Miljøpakken. Det er avdeling veg og avdeling samferdsel. Avdeling veg ble opprettet fra 01.01.2020 da fylkeskommunen overtok ansvaret for planlegging, bygging og drift og vedlikehold av fylkesvegene, som Statens vegvesen tidligere har utført på vegne av fylkeskommunen. Avdeling veg tilsvare den enheten som tidligere het Sams vegadministrasjon, og som opprinnelig har vært en del av Statens vegvesen. Fylkeskommunen har en prosessleder for Miljøpakken og vedkommende tilhører seksjon mobilitet i samferdselsavdelingen. Prosessleder er det interne kontaktpunktet for Miljøpakken og har den samlede oversikten over fylkeskommunen sitt engasjement i Miljøpakken. En person på seksjon strategi og utvikling i avdeling veg er prosessleder sitt kontaktpunkt i avdeling veg. Fylkeskommunen har en bred kontaktflate mot sekretariatet og de andre partene i Miljøpakken.



Kilde: Bearbeidet etter fylkeskommunes organisasjonskart

Figur 2. Fylkeskommunes to avdelinger som arbeider med Miljøpakken

Fra 01.01.2020 ble veg flyttet fra Statens vegvesen til fylkeskommunen. Nå har avdeling samferdsel ansvar for kollektivtrafikk, mens avdeling veg har ansvaret for fylkesveger, sykkel, gange og trafikksikkerhet. Med denne endringen er fylkeskommunens engasjement i Miljøpakken betydelig utvidet.

### 3.3 Avtaleinngåelse

Fylkeskommunen er en av partene i Miljøpakken og deltok i forhandlingene om byvekst-avtalen. Forut for inngåelse av ny byvekst-avtale behandlet politiske organer i fylkeskommunen flere saker som gir retning for hva fylkeskommunen ønsker å få ut av Miljøpakkesamarbeidet. I sak 63/18 ga fylkestinget føringer for fylkesutvalgets mandat for forhandlinger med staten om byvekst-avtale for Trondheim. I sak 149/18 ga fylkesutvalget fylkesordføreren mandat til å forhandle fram utkast til byvekst-avtale. I den anledning ble fylkesrådmannen bedt om å komme tilbake til fylkesutvalget med grunnlag for beslutning om hvilke konkrete tiltak som skal inngå i forhandlingene. I sak 138/18 behandlet fylkestinget fylkesrådmannens forslag til langsiktige mål som Trøndelag fylkeskommune kan legge til grunn for samarbeidet i Miljøpakken i årene fremover.

### 3.4 De formelle styringsorganene i Miljøpakken

Fylkeskommunen har styringsmuligheter innenfor de formelle styringsorganene i Miljøpakken som er presentert i kapittel to, og fylkeskommunen er part i forhandlingene som førte fram til byvekst-avtalen. Fylkeskommunens representasjon i styringsorganene i Miljøpakken er følgende.

**Politisk styringsgruppe** er det overordnede politiske organet og her representerer fylkesordføreren fylkeskommunen.

**Kontaktutvalget** er et politisk organ hvor fylkesordføreren møter. Fylkesdirektør veg og fylkesdirektør samferdsel er bisittere.

**Programrådet** er det rådgivende organet for beslutninger i kontaktutvalget. Her møter administrativ leder fra fylkeskommunen og vedkommende har muligheten til å ha med en bisitter. Ved behov kan andre bisittere delta i spesielle saker.

**Arbeidsutvalget** er sammensatt av Miljøpakkens kontaktpersoner hos partene.

**Sekretariatet** er sammensatt av personer som har en av partene som sin arbeidsgiver, men som er frigitt til å arbeide i Miljøpakkens sekretariat og styrt gjennom føringer fra kontaktutvalget. De som arbeider i sekretariatet, har en egen stillingsinstruks som beskriver deres oppgaver. To av de fem som jobber i sekretariatet er ansatt i Trøndelag fylkeskommune.

### **3.5 Saksgang styringsdokumenter**

Styringsdokumentene i Miljøpakken omfatter utbyggingsplan, fireårige handlingsprogram og årsbudsjett. I disse styringsdokumentene vedtas fordelinger eller bevilgninger til ulike prosjekter som partene ønsker å finansiere med midler fra Miljøpakken.

For at fylkeskommunen skal få midler til å gjennomføre de ønskede prosjektene må fylkeskommunen spille inn prosjekter til budsjettprosessen i Miljøpakken. Dette krever at fylkeskommunen har en plan for hvilke prosjekter som skal spilles inn og en tilstrekkelig beskrivelse og utredning av prosjektene i forhold til hvilke krav som stilles for å få finansiering i de ulike prosjektfasene. Innspill til budsjettene omhandles i kapittel sju.

Miljøpakkens styringsdokumenter behandles politisk hos de enkelte partene i tillegg til styringsorganene i Miljøpakken.

### **3.6 Spesielt ansvar**

Fylkeskommunen har et spesielt ansvar som vegeier og som ansvarlig for kollektivtrafikken. Ansvar for kollektivtrafikken skiller seg fra de andre partene ettersom det er snakk om tilskudd til drift, mens de andre tiltaksområdene med et par unntak er knyttet til investeringsprosjekter.

I byvekstavtalen går det fram at kollektivtilbudet i avtaleområdet finansieres delvis av Trøndelag fylkeskommunes ordinære driftstilskudd i det utvidede Miljøpakkeområdet (Stjørdal, Malvik, Trondheim og Melhus) og delvis av tilleggsfinansiering gjennom Miljøpakken. Fylkeskommunens ordinære tilskudd skal tilsvare det fylkeskommunens tilskuddsnivå antas å ville vært uten byvekstavtalen. Fylkeskommunens ordinære tilskudd er beregnet til å utgjøre 178 millioner 2016-kroner. Videre går det fram av byvekstavtalen at kollektivtiltak som finansieres av Miljøpakken styres på samme måte som Miljøpakkens øvrige tiltak, med fordeling av økonomiske rammer gjennom Miljøpakkens budsjettprosess. Partene i byvekstavtalen skal sammen kartlegge behovet for midler til drift av kollektivtransporten i avtaleperioden. Alle parter skal sammen aktivt arbeide for å effektivisere kollektivtransporten i området.

Det er fylkeskommunes heleide aksjeselskap, AtB som drifter kollektivtransporten.

### **3.7 Oppsummering**

Fylkeskommunens styringsmuligheter i Miljøpakken ligger i deltakelsen i styringsorganene i Miljøpakken og å fremme fylkeskommunens interesser i de sakene som styringsorganene behandler. Fylkeskommunen er også en av partene i forhandlinger om samarbeidsavtaler.



## 4 BUDSJETTERING

Dette kapitlet handler om budsjettering i Miljøpakken. Tematikken i dette kapitlet har en stor grenseflate til hvordan innspill til prosjekter godkjennes i budsjettprosessen og styringen av økonomien gjennom prioritering av prosjekter i Miljøpakken. Disse forholdene er nærmere omtalt i kapittel åtte.

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet budsjettering:

- *Skjer budsjettering i henhold til vedtatte retningslinjer?*

Problemstillingen besvares med utgangspunkt i handlingsprogrammet for 2021-2024 og årsbudsjett 2020 og 2021 basert på perioden etter at byvekstavtalen ble inngått.

### 4.2 Revisjonskriterier budsjettering

Følgende revisjonskriterier legges til grunn (revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1):

- Prioritering og ressursfordeling skal håndteres i revidert utbyggingsplan som legges fram til lokalpolitisk behandling første gang i medio 2020.
- Budsjettprosessen skal følge den gangen som er beskrevet i byvekstavtalen:
  - a. Sekretariatet utarbeider forslag til årsbudsjett og handlingsprogram.
  - b. Programrådet behandler forslag og innstiller til kontaktutvalget.
  - c. Kontaktutvalget behandler forslag før oversendelse til politisk behandling. Handlingsprogrammet sendes først på høring til sentrale brukerorganisasjoner og aktuelle nabokommuner utenfor avtaleområdet.
  - d. Rådmennene forbereder sakene for behandling i kommunestyre og fylkesting.
  - e. Kommunestyrene og fylkestinget fatter vedtak, inkludert et vedtak om fullmakt for ordfører til å fremforhandle en omforent innstilling fra kontaktutvalget til politisk styringsgruppe.
  - f. Politisk styringsgruppe beslutter årsbudsjett og handlingsprogram.
- Budsjettoppstillingen skal tydelig vise hvordan tiltakene finansieres.

### 4.3 Budsjettering i Miljøpakken

I dette kapitlet presenteres data om budsjettering. Dette omfatter en overordnet utbyggingsplan, budsjetteringsprosessen knyttet til handlingsprogram og årsbudsjett og at det skal framgå av budsjettoppstillingen hvordan tiltaket finansieres.

### 4.3.1 Utbyggingsplan

Sekretariatet forteller at langsiktig utbyggingsplan 2019-2029 er et overordnet styringsverktøy for Miljøpakken som viser alle inntekter, utgifter og resultat som forventes framover. Intensjonen er at utbyggingsplanen revideres i forbindelse med nasjonal transportplan hvert fjerde år og hvis det skjer andre større endringer. Sekretariatsleder forteller at det nå ikke ligger noen prosentfordeling av midlene mellom de ulike innsatsområdene, men at dette er noe de skal prøve å få til ved utarbeidelse av en langsiktig utbyggingsplan.

Før forhandlingene om byvekstavtalen startet, ba staten om at partene lokalt var enige om bruken av midlene i Miljøpakken. I tabell 2 er kontaktutvalgets saker om en langsiktig utbyggingsplan og relaterte saker opplistet.

Tabell 2. Kontaktutvalgets saker om langsiktige planer

Dato	Sak	Tittel	Informasjon fra saken
16.03.2018	13/18	Prosjektrammer og inntektsgrunnlag 2019-2023	Vedtar å utarbeide et handlingsprogram for 2019-2029 som skal behandles politisk i bystyret og fylkestinget senest i juni 2018
27.04.2018	21/18	Utbyggingsplan 2019-2023/29	Fokus på hva Miljøpakken skal gjøre som følge av endrede forutsetninger fordi bidraget til metrobuss blir redusert
08.06.2018	32/18	Innspill til statsbudsjett og vurdering av lånebehov	Handlingsplan for perioden 2019-2029 sammen med innspill til statsbudsjett, forskuttering av Nydalsbrua og økt låneramme. I vedlegget til sak 32/18 presenteres tabeller som viser inntekter i perioden 2010-2029 før byvekstavtalen og plan for fordeling av kostnader fram til 2030, før forhandlingene om byvekstavtalen.
19.06.2019	27/19	Disponering av ressurser i Miljøpakken etter byvekstavtalen	Vedtar å be administrasjonen om å beskrive en prosess for å avklare prioriteringene og at de nye kommunene trekkes med. Vedtaket sier også at det er viktig å sørge for at det er nok byggeklare prosjekter til å fylle opp innenfor rammene.
26.09.2019	ny6/19	Langsiktig utbyggingsplanen/ ressursfordeling	Konkluderer med at det må fremmes en sak om politisk avklaring av bruken av udisponerte midler i en langsiktig utbyggingsplan
03.04.2020	8/20	Handlingsprogram for 2021-24	Opplyses det at det ikke finnes en ajour utbyggingsplan, men et sett av ulike politiske vedtak som det refereres til i handlingsprogrammet
13.05.2020	18/20	Miljøpakkens langsiktige tiltaksplan	Miljøpakkens langsiktige tiltaksplan behandles og det vedtas en fordeling mellom prosjekter og tiltaksområder

Kilde: Saker i kontaktutvalget

I høringssvaret opplyser sekretariatsleder at utbyggingsplanen har endret navn til langsiktig tiltaksplan. Den langsiktige tiltaksplanen i sak 18/20 er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3. Fordeling mellom tiltaksområder og prosjekter 2021-2029

Tiltaksområde	Millioner kroner	Andel
<b>Kollektivtrafikk</b>	<b>7210</b>	<b>43%</b>
-driftstilskudd	2330	14%
-metrobuss	2100	13%
-program kollektiv	1890	11%
-annet kollektiv investering	650	3,9%
-knutepunkt/stasjon	40	1,4%
<b>Sykkel</b>	<b>330</b>	<b>20%</b>
-vinterdrift	100	0,6%
-program sykkel	1830	11%
-annet sykkelinvestering	1390	8,4%
<b>Gang/TS/miljø</b>	<b>920</b>	<b>5,5%</b>
-gangtiltak	230	1,4%
-trafiksikkerhet	450	2,7%
-støytiltak	190	1,1%
-gatebrukstiltak	50	0,3%
<b>Veger</b>	<b>1660</b>	<b>10%</b>
-E6 sør	110	0,7%
-Nydalsbrua	800	4,8%
-Tanem-Tulluan	410	2,5%
-Lokale veger	340	2,0%
<b>Annet</b>	<b>600</b>	<b>3,6%</b>
-usikkerhetsavsetning	460	2,8%
-diverse	140	0,8%
<b>Ufordelt</b>	<b>2890</b>	<b>17%</b>
-Byåstunnel		
-Brundalsforbindelsen		
-Johan Tillers v. del 2		
-Knutepunkt Sluppen		
<b>Totalt</b>	<b>16600</b>	<b>100%</b>

Kilde: Kontaktutvalget sak 18/20

Kontaktutvalget konkluderer i sak 18/20 med at de ufordelte prosjektene ikke ligger innenfor dagens rammer, men Miljøpakken vil jobbe med planlegging og prioritering i senere revisjon av tiltaksplanen. Miljøpakkens portefølje skal til enhver tid dimensjoneres i forhold til den faktiske inntektsstrømmen, samt de låneopptak som er forsvarlig i henhold til denne. Sekretariatet antar at det blir en kamp om de midlene som enda ikke er fordelt da det finnes ulike interesser og ufinansierte tiltak.

I saksframlegget til fylkesutvalget 02.06.2020 pekes det på at både Byåstunnelen og Brundalsforbindelsen er tatt med i porteføljen til Miljøpakken fordi prosjektene har vært der siden oppstarten av Miljøpakken og før den tid, og ikke ut fra en vurdering av deres effekt på nullvekstmålet. Sekretariatsleder påpeker i høringssvaret at begge tiltakene er lokalpolitisk vedtatt og vedtatt av Stortinget (Miljøpakkens trinn 1 og 2). Det per i dag ikke vedtatt å ta ut disse prosjektene.

Sekretariatet forteller at de ønsker en overordnet utbyggingsplan om hvordan midlene er tenkt brukt i det store. Her har det vært uenigheter mellom partene og det er krevende når det står

en restpott og det blir dragkamp om midlene. Når prosjektene er vedtatt er midlene satt av og problemet oppstår når det er behov for mer midler. Sekretariatet forteller at det helt siden 2015/2016 har vært uklarheter rundt hvordan den totale rammen i Miljøpakken skal disponeres fordi partene ikke har vært klare til å binde seg opp i føringer som ville ligge i langsiktig plan. Det pågår en prosess for å avklare dette og den langsiktige planen er foreløpig bare et arbeidsdokument.

I høringssvaret skriver sekretariatsleder at økonomien i den langsiktige tiltaksplanen endrer seg hele tiden siden de årlige årsbudsjettene og virkelig forbruk ikke blir helt som forventet i den langsiktige planen. Tall indeksreguleres, investeringers finansiering skyves i tid med konsekvenser for eksempelvis rentekostnader. Udisponerte midler på 2,3 milliarder kroner refererer til status for det som var udisponert før byvekstforhandlingene startet. Etter forhandlingene ble det endret, og etter tilleggsavtalene endret på nytt. Det endrer seg også litt nå når årsbudsjett 2021 er i havn. Forsinkelsene i arbeidet med å revidere den langsiktige tiltaksplanen har utelukkende kapasitetsmessige årsaker så langt.

Sekretariatet forteller at staten i tilleggsavtalen stilte krav om en langsiktig plan. Partene ble enig om en grov skisse til fordeling i kontaktutvalget, men det er lagt inn en mulighet til å justere planen senere.

Den langsiktige tiltaksplanen 2019-2029, i tabell 3 viser at 2,8 milliarder kroner er ufordelt. Sekretariatet forteller at faktiske ufordelte midler er betydelig høyere fordi rammebevilgninger på gange, sykkel og kollektiv er mye høyere enn kostnadene med de konkrete prosjektene som er meldt inn.

Sekretariatet sier at Miljøpakken fram til i dag har vært dominert av mange vegprosjekter og at det fram mot 2029 ventes en periode med større satsing på kollektiv, sykkel og gange. Denne endringen utfordrer partene på planleggingskapasitet og sekretariatet tror ikke at fylkeskommunen og kommunene er rigget for dette nå. De store statlige vegprosjektene har hatt en prosjektorganisering og har klart å holde framdriften. Utfordringen med fylkeskommunen og kommunene er at de gjennomfører prosjekter i linjeorganisasjon. Her har fylkeskommunen og kommunene en annen tradisjon og er styrt av ulike etatsledere med ulike ansvarsområder. Linjeetatene har også ofte ansvar for både forvaltning og produksjon. I en prosjektorganisasjon er ansvaret konsentrert om en oppgave, mens det i fylkeskommunen og kommunene er spredt på flere personer i organisasjonen. Sekretariatet oppfatter at oppfølgingen av miljøpakken er krevende for fylkeskommunen og Trondheim kommune fordi de så langt ikke har maktet å omsette alle pengene de har hatt til disposisjon til gjennomføring av faktiske prosjekter. Utfordringen består i at de mangler konkrete planer og forankring, samt

noen utfordringer knyttet til politisk uenighet. Miljøpakken er på etterskudd med hensyn til planer og nye oppgaver kommer.

#### **4.3.2 Budsjettprosessen**

Sekretariatet opplyser at rutinene omkring budsjettering kan variere fra år til år, alt etter hva kontaktutvalget bestemmer. Sekretariatet forteller at de sammen med partene først utarbeider forslag til rammer for arbeidet med handlingsprogram og årsbudsjett. Programrådet behandler forslaget og innstiller til kontaktutvalget som vedtar rammene. Tidligere ble handlingsprogram og årsbudsjett laget i én operasjon. Nå lages handlingsprogram og årsbudsjett hver for seg. Først behandles hovedprofilen i handlingsprogrammet, det vil si viktige føringer og avklaringer. Deretter behandles det konkrete forslaget til handlingsprogram. Når årsbudsjettet lages er dette basert på føringer som er fastsatt for handlingsprogrammet. Fra oppstarten av arbeidet med årsbudsjett 2020 skilles det i budsjettprosessen mellom de ulike prosjektfasene (prosjektutvikling, detaljplanlegging og utbygging).

#### **Handlingsprogram**

I kontaktutvalgsmøte 26.09.19 ble det orientert om prosessen for arbeid med årsbudsjett 2020 og handlingsprogram 2020-2023. Det ble vedtatt et midlertidig handlingsprogram 2020-2023 av bystyret i Trondheim og fylkestinget i juni 2019 i påvente av beslutninger om byvekstavtalen. Dette midlertidige handlingsprogrammet sammen med innspill fra de nye kommunene i byvekstavtalen var retningsgivende for arbeidet med årsbudsjett 2020 og som innspill til statens arbeid med handlingsprogram for 2021-2024. Forslag til årsbudsjett 2020 ble planlagt behandlet i kontaktutvalget i oktober med sikte på politisk behandling i bystyret og fylkestinget i løpet av året. Videre går det fram av orienteringen at planen var å behandle et nytt handlingsprogram 2020-2023, som erstatning for det midlertidige, men i sak ny15/19 om forslag til årsbudsjett 2020 framgår det av vedtaket at det ikke utarbeides nytt handlingsprogram for 2020-2023.

I tabell 4 er det listet opp prosessen med behandlingen av handlingsprogrammet for 2021-2024.

Tabell 4. Behandling av handlingsprogram 2021-2024

Dato	Hvem	Sak	Fra saken
06.12.2019	Sekretariatet	Informasjonsskriv til partene	
15.01.2020	Partene	Frist for innspill	
	Programråd	Innstillinger til KU	
31.01.2020	Kontaktutvalg	3/20 Miljøpakkens handlingsprogram 2021-2024	Frist for innspill var 15.01.20 Det settes bare av midler til konkrete prosjekter som tilfredsstillende alle krav til innmelding til årsbudsjett 2021 ved innmelding til handlingsprogrammet. Dette tas da inn som binding i neste årsbudsjett.
	Programråd	Innstillinger til KU	
03.04.2020	Kontaktutvalget	8/20 Handlingsprogram 2021-2024	Besluttet å sende handlingsprogrammet på høring og videre til politisk høring og politisk behandling. Vedtaket inneholder beslutninger om noen konkrete prosjekter Det bes det om en konkretisering av hvordan midlene i 50/50-ordningen benyttes til Metrobuss og en langsiktig utbyggingsplan for all aktiviteten i Miljøpakken til neste møte.
17.04.2020	Høring		Til Miljøpakkens brukerutvalg og kommunene Skaun og Orkland
07.05.2020	Sekretariatet	Oppsummering av høring fra brukerutvalget	Miljøpakken oversender oppsummering fra brukerutvalget til partene for politisk behandling
17.06.2020	Fylkestinget	76/20 Handlingsprogram 2021-2024	*se under
15.06-18.06 2020	Bystyret/kommunestyret	Handlingsprogram 2021-2024	
24.06.2020	Kontaktutvalget	23/20 Samordning etter politiske vedtak av handlingsprogram 2021-2024	Både fylkestinget og bystyret i Trondheim har omfattende vedtak som berører handlingsprogrammet og andre forhold ved Miljøpakken og handlingsprogrammet legges fram for kontaktutvalget på nytt
20.08.2020	Programråd	Innstillinger til KU	
26.08.2020	Kontaktutvalget	27/20 Handlingsprogram 2021-2024	Fra saksframlegget: Programrådet anbefaler at innspillene som ble behandlet i forrige møtet samles i to lister. En liste over innspill som partene er omforente om å ta inn som en binding i forbindelse med behandlingen av handlingsprogrammet nå, og en liste over innspill som partene mener det er for tidlig å forplikte seg til før forslagene er belyst nærmere. Dette i samsvar med de normale prosedyrene Miljøpakken har for utarbeidelse av handlingsprogram og årsbudsjett.
**23.10.2020	Politisk styringsgruppe	Sak 3 Handlingsprogram	Saken utgikk på grunn av tekniske problemer i Teams-møtet

Kilde: Informasjonsskriv og ulike saker i kontaktutvalget

\*Handlingsprogrammet for 2021-24 ble behandlet i fylkestinget 17.06.2020, sak 76/20. I fylkesrådmannens vurdering i saksframlegget, tas det opp at evalueringen i Miljøpakken er litt for lite nyansert til å være et verktøy i forbedringsarbeidet og peker spesielt på nullvekstmålet og målet om samordnet areal- og transportplanlegging.

Videre heter det i saksframlegget at partene må prioritere midlene som inngår i dette handlingsprogrammet strengt mot tiltak som gir høgest nytte overfor nullvekstmålet, og forutsetter at saksframlegg knyttet til disponeringen av Miljøpakkens midler synliggjør de ulike tiltakenes effekt på nullvekstmålet. Fylkesrådmannen skriver videre at Miljøpakken bør rydde opp både i definisjonene på prosjektene samt i prosjektporteføljen, slik at gamle prosjekter ikke får hevd på å stå i porteføljen uten en oppdatert vurdering av effekt på nullvekstmålet og samfunnsnytte.

I fylkesrådmannens konklusjon i saksframlegget pekes det på at det er ca. 3 milliarder kroner som er udisponert i Miljøpakken og Miljøpakken klarte ikke å holde nullvekstmålet i 2019. Det er derfor både et stort handlingsrom, men også et stort behov for stram styring av Miljøpakkens midler mot effektive tiltak, for å søke og finne nye og enda mer effektive tiltak overfor nullvekstmålet.

Den politiske behandlingen av handlingsprogrammet i Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune førte til flere vedtaks punkter som kontaktutvalget måtte samordne i møtet 28.08.2020. I tillegg spilte en av partene inn forslag til oppfølging rett før møtet.

**\*\*Sakslisten til politisk styringsgruppe 23.10.2020, slik den er presentert i utkast til referat, inneholder ingen sak om årsbudsjettet**

Sekretariatsleder forteller at de tolket byvekstavtalen slik at politisk styringsgruppe skulle foreta det endelige vedtaket og at handlingsprogram og årsbudsjett først var gyldig etter dette vedtaket. Det er nå presisert at *behandle* ikke betyr det samme som *vedta*, og at handlingsprogram og årsbudsjett betraktes som vedtatt etter samordning av lokalpolitiske vedtak og statlige synspunkt i kontaktutvalget.

Seksjonsleder mobilitet i fylkeskommunen forteller at innspill fra høringen innarbeides i de sakene som legges fram for politikerne og er etterspurt fordi de ønsker å se andres innspill.

Sekretariatet forteller at brukerutvalget ble etablert fordi man ønsket at det som foregikk i Miljøpakken skulle forankres hos mange interessenter. Tidligere har det vært møter med brukerutvalget, men i 2020 har det ikke vært tid til å avholde møte.

## **Årsbudsjett**

Den 23.10.2019 ble forslag til årsbudsjett for 2020 behandlet av kontaktutvalget i sak ny15/19. Av saksframlegget går det fram at forslag til tiltak i årsbudsjett for 2020 har en samlet kostnadsramme på 1 159 millioner kroner. Finansieringsrammen er 1 273 millioner kroner, hvorav ca. 100 millioner kroner kommer som en følge av byvekstavtalen. Det at finansieringsrammen er 114 millioner kroner høyere enn tiltaksrammen forklares hovedsakelig med mangel på

bearbejdede prosjektideer som kan videreføres til detaljplanlegging og utbygging. Det finnes svært mange prosjekter og prosjektideer med midler fra tidligere år som det kan jobbes med for å komme videre med detaljplanlegging og utbygging. Sekretariatet opplyser at de flere ganger har etterlyst prosjekter som partene har spilt inn tidligere, men som ikke meldes inn for videreføring i innspillprosessene.

Videre går det fram av saksframlegget i kontaktutvalgets sak ny15/19 at prosessen med innspill til årsbudsjett heller ikke i 2019 har fungert godt fordi innspillene fortsatt kommer for sent og er mangelfulle. Det har derfor ikke vært mulig å benytte nytte-kostnadsvurderinger som grunnlag for prioriteringer, men planstatus og realisme med hensyn til gjennomføring er vektlagt. Sekretariatet vurderer at det må foretas en faglig gjennomgang av aktuelle prosjekter i forkant som grunnlag for partenes prioritering neste år. Sekretariatet sier at alle er enige om hvilke retningslinjer som ligger til grunn for innspill, men at det ikke alltid er slik at disse følges gjennom året.

I sak 2/20 behandler kontaktutvalget en sak om samordning etter politisk behandling av årsbudsjett. I denne saken konkluderes det med bevilgninger til konkrete prosjekter, og at andre prosjekter kan startes opp når etterspurt dokumentasjon foreligger. Beslutningene fra denne saken er tatt inn i årsbudsjettet.

Gangen i arbeidet med årsbudsjett 2021 er vist i tabell 5.

Tabell 5. Årsbudsjett 2021

Dato	Hva	Sak	Fra saken
08.05.2020	Sekretariatet	Informasjonsskriv til partene	
02.06.2020	Sekretariatet	Komplett malverk foreligger	
15.06.2020	Partene	Frist for innspill	
13.10.2020	Programråd	Behandling av innspill til årsbudsjett	
29.10.2020	Programråd	Innstilling til kontaktutvalget	
05.11.2020	Kontaktutvalget	34/20 Årsbudsjett 2021	*se under
Desember 2020/ primo 2021	Fylkestinget, bystyret og kommunestyret	Planlagt behandling	

Kilde: Informasjonsskriv, saker i kontaktutvalget og informasjon fra sekretariatet

\*I saksframlegget til sak 34/20 årsbudsjett 2021 går det fram at arbeidet har vært krevende av flere grunner og det ikke har vært mulig å holde tidsplanen. I saksframlegget gjøres det følgende betraktninger om arbeidet med årsbudsjett 2021:

- Brukt mye tid til avklaring av innspill
- Kanskje ikke brukt nok tid til helhetlige betraktninger
- Ikke vært rom for inngående drøfting og avklaring av hva som er mest hensiktsmessige prioritering av prosjekter for å sikre god framdrift ut fra tilgjengelig kapasitet og økonomiske ressurser



- Programrådet har uttrykt bekymring for det store antallet prosjektutviklingsprosjekter som mangler slutføringen samtidig med igangsetting av nye tiltak av samme type
- Programrådet har uttrykt bekymring for hvor store ressurser som benyttes til planlegging, til planleggingskapasiteten og til at det kan bli lite bygging de neste årene når mye ressurser brukes til prosjektutvikling.

Videre går det fram av saksframlegget at det er relativt mange innspill som det av ulike grunner ikke er enighet om å ta inn i årsbudsjettets hovedtabell. Det kan skyldes ulike syn på om tiltaket bidrar til Miljøpakkens mål, om det er riktig prioritering av ressursbruken eller for stor usikkerhet i framdriftsplanen. Alle innspillene er likevel omtalt i årsbudsjettet og synliggjort i egne tabeller etter hovedtabellene (hvit tabell).

Revisor var observatør i kontaktutvalgsmøtet 05.11.2020. Der ble det tatt opp et spørsmål som viste at det var uklart hvordan nye innspill fra politisk behandling hos partene ble behandlet i videre prosess. I kapittel 4.3.3. er det gjengitt informasjon fra kontaktutvalgets behandling av årsbudsjett 2021, som viser at udisponerte midler kan brukes til eventuelle nye tiltak fra politisk behandling. Sekretariatsleder forteller at det i flere år har vært slik at innspill fra politisk prosess tradisjonelt har blitt til innspill i neste års budsjett. Dette har ikke vært noe problem før i 2019 hvor en av partene spilte inn nye prosjekter i den politiske behandlingen. Dette ble gjentatt i år og har skapt forvirring blant partene om hvilke prosedyrer Miljøpakken har.

Ifølge sekretariatet er alle partene omforent om dokumentasjonskravene, også politikerne. Sekretariatet opplyser at kvaliteten på innspillene har vært varierende og det er krevende å få dem opp på et nivå som egner seg til handlingsprogrammet. Fram til 2017 var det temagruppene, bestående av fagfolk fra de ulike partene, som kom med innspill. Sekretariatets erfaringer etter at temagruppene ble stilt i bero og partene fikk ansvar for innspillene, er at innspillene er mindre bearbeidet. Etter hvert som mer er overlatt til partene selv erfarer sekretariatet at prosjektforslagene preges mer av den enkelte parts interesser.

Sekretariatsleder forteller at sekretariatet må bli tøffere når det gjelder å følge opp at frister for innspill overholdes. Videre må det etableres en praksis hvor innspill som ikke foreligger innen fristen ikke blir med i handlingsprogram og årsbudsjett. Omkamper og manglende dokumentasjon vil forsinke arbeidet og kan føre til at det tas inn uferdige prosjekter og at grunnlaget for årsbudsjett og handlingsplan blir mangelfullt. Sekretariatsleder sier at det må være faste retningslinjer for samarbeidet, men at det har vært en del praksis for at partene ikke følger spillereglene.

I kontaktutvalgets møte 02.12.2020 legger programrådet fram sak 38/20 *Ny prosess for årsbudsjett og handlingsprogram*. Kontaktutvalget vedtar at prosessene med handlingsprogram og årsbudsjett slås sammen til en prosess og at budsjettet kan revideres en gang i året. Sekretariatet forteller at utfordringene med dagens modell har vært at innspillene har kommet sent og at det har blitt vanskelig å lande et forslag til handlingsprogram og årsbudsjett. I dette forslaget inngår også rutiner for høring hos brukerutvalg og kommuner.

Koordinator ved avdeling veg i fylkeskommunen forteller at det har vært en prosess i Miljøpakken om å endre budsjettprosessen, og innstillingen fra programrådet ble lagt fram for kontaktutvalget 02.12.2020 og vedtatt der. Fylkeskommunen er tilfreds med dette. Fylkeskommunen utarbeider selv sin fireårige økonomiplan og budsjettvedtak for kommende år. Politikerne kjenner seg igjen når disse blir lik. Det har vært vanskelig å kommunisere den prosessen som har vært i Miljøpakken. Nå blir budsjettprosessen i Miljøpakken mer strømlinjeformet med de interne prosesser i fylkeskommunen. Det blir enklere med en komprimert prosess. I Miljøpakken inngår det en høring som gjør at prosessen tar lengre tid. I Miljøpakken må partene levere på rett nivå og koordinatoren mener at det er et rett og viktig grep som er gjort.

### **4.3.3 Budsjettoppstilling**

Budsjettene består av en inntektskilde som er finansiering fra ulike finansieringskilder og en kostnadsside som er bevilgninger til prosjekter/tiltak som partene ønsker å gjennomføre.

#### **Finansiering**

Det er knyttet ulike betingelser til hva noen av finansieringskildene kan brukes til. Tabell 6 gir en oversikt over hvilke føringer som ligger i de ulike finansieringskildene og hvor mye midler som følger med ifølge beskrivelsene i byvekstavtalen og tilleggsavtalen.

Tabell 6. Finansieringskilder og betingelser

Inntekter i byvekstavtalen	2019-2029 (mill. 2019-kr)	Betingelser, fordeling o.a.
Gang-, sykkel- og vegtiltak på riksveg	3 686	Brukes langs riksveg eller gang- og sykkelstrekninger med riksveg funksjon. Hovedsykkelruter
Statens bidrag til metrobuss	1 700	Staten dekker 50 prosent av den samlede utbyggingskostnaden. I tilleggssavtalen økes denne satsen til minst 66 prosent
Knutepunkter og stasjoner (jernbane)	283	Utvikling av knutepunkter i byer som inngår i byvekstforhandlinger. 206 mill. kr til Trondheim og 77 mill. kr til de andre kommunene.
Belønningsmidler	2 724	Belønningsmidlene skal i sin helhet anvendes i tråd med overordnede mål i byvekstavtalen. Midlene kan i sin helhet gå til drift av kollektivtransport. Belønningsmidler kan brukes til tiltak utenfor avtaleområdet gitt at disse tiltakene underbygger nullvekstmålet.
Kommunale midler	259	Trondheim 203 mill. kr. Da andre kommunene 56 mill. kr. Mva.-refusjon i tillegg.
Fylkeskommunale midler	789	Mva.-refusjon i tillegg. Kommunene er også berettiget til å få ordinære fylkeskommunale investeringsmidler til fylkesveg.
<b>Sum bidrag framforhandlet i byvekstavtalen</b>	<b>9 441</b>	
Statlige riksvegprosjekter	1 649	
Statlige jernbaneinvesteringer	4 127	En del av denne investeringen er utenfor avtaleområdet
Netto bominntekt (anslag)	6 900	Bompenger kan benyttes innenfor hele avtaleområdet og drift av kollektivtrafikk
<b>Sum totalt</b>	<b>22 117</b>	

Kilde: Bearbeidet fra byvekstavtalen og supplert med tilleggssavtale

I byvekstavtalen (2019) går det fram at kollektivtilbudet i avtaleområdet finansieres delvis av Trøndelag fylkeskommunes ordinære driftstilskudd i det utvidede Miljøpakkeområdet og delvis av tilleggfinansiering fra Miljøpakken. Fylkeskommunens ordinære tilskudd skal tilsvare det fylkeskommunale tilskuddsnivå antas å være uten byvekstavtalen. Fylkeskommunens ordinære tilskudd er beregnet å utgjøre 178 millioner i 2016-kroner.

Sekretariatet opplyser at refusjon av merverdiavgift og bompenger er finansiering som ikke er eksakt på budsjetteringspunktet. Refusjon av merverdiavgift vil være påvirket av omfanget av prosjekter og den reelle framdriften i prosjektene. Bompenger er påvirket av trafikken. Sekretariatet forteller at bompenger er den finansieringskilden som budsjettet kan salderes med så lenge det er ledige bompenger.

I vedlegg en til byvekstavtalen går det fram at kommunale midler indeksreguleres med kommunal deflator, jfr. anslag i årlige statsbudsjett. Fylkeskommunens ordinære bidrag til kollektivtrafikken justeres med fylkeskommunal deflator med tillegg av 0,5 prosent. For de statlige midlene brukes ulike deflatorer alt etter hvilket kapittel og post i statsbudsjettet midlene tilhører.

Sekretariatet forteller at det er stort sett de som holder oversikt over og forholder seg til problematikken knyttet til at det er ulike regler for de ulike finansieringskildene. Etter som det sjongleres med prosjekter og tilleggsbevilgninger er det å sette sammen finansieringen en mulighetens kunst. Sekretariatet har et regnearkbasert system som er bygd opp over tid. Her holder de oversikt over og fordeler midlene fra de ulike finansieringskildene på de ulike tiltaksområdene basert på de retningslinjer som finnes. I arbeidet med handlingsprogrammet må sekretariatet sjonglere med midlene ut fra de føringer som finnes. Kravene fra staten er ufravikelig.

Belønningsmidler, kommunale midler, fylkeskommunale midler og bompengainntekter kan i prinsippet brukes på alle tiltaksområdene. Tabell 6 er en summarisk oversikt over bindinger mellom finansieringskilder og tiltaksområdene.

Tabell 7. Bindinger mellom tiltaksområder og finansieringskilder

Tiltaksområder	Program- områdemidler på riksveg	Statens bidrag til metrobuss	Beløn- nings- midler	Kom- munale midler	Fylkes- kommunale midler	Statlige riksveg- midler	Bom- inntekter
Hovedveger				ikke relevant	X	X	X
Lokale veger			lite aktuelt	X	X		X
Gatebrukstiltak			X	X	X		X
Metrobuss		X		X	X		X
Kollektivtrafikk	primært		X	X	X		X
Trafikksikkerhet	sekundært		X	X	X		X
Sykkel	primært		X	X	X		X
Tiltak mot støy	sekundært		X	X	X		X
Gange	primært		X	X	X		X
Øvrige innsatsområder			X	X	X		delvis
Annet og reserve			X	X	X		X

Kilde: Bearbeidet fra byvekstavtalen, tilleggsavtalen og informasjon fra sekretariatsleder

Sekretariatsleder informerer om at det i tillegg er ulike bindinger knyttet til drift og investering og til hvilke planfaser midlene kan benyttes til. Det er også bindinger til hvilke veikategorier de ulike finansieringskildene kan benyttes på.

I handlingsprogrammet for 2021-2024 redegjøres det for de finansielle rammene for Miljøpakken og de bindinger som er knyttet til finansieringskildene. Det er ikke dokumentert noen kobling mellom de finansielle betingelsene og den langsiktige tiltaksplanen.

## Bevilgninger

I handlingsprogram og årsbudsjett bestemmes bruken av midlene og de bevilges til prosjekter som godkjennes tatt inn i handlingsprogrammet og årsbudsjettet. Godkjenningen av det enkelte prosjekt er omtalt i kapittel åtte. Kostnadssiden i handlingsplan og årsbudsjett består av bevilgninger på de ulike tiltaksområdene og er således et bevilgningsbudsjett. Hvis en av

partene ikke har brukt opp det bevilgede beløpet innenfor det året det ble bevilget, kommer dette ikke til uttrykk i Miljøpakkens budsjett, men hos den enkelte part.

Sekretariatsleder opplyser i høringssvaret at handlingsprogrammet ikke er et budsjett, men en økonomiplan og inneholder relativt lite konkrete prosjekt. I Miljøpakken blir partene enige om hvilke prosjekter som skal gjennomføres og finner deretter ut hvordan disse kan finansieres. Denne sammenhengen blir ikke kjent før årsbudsjettet foreligger fordi en rammeavsetning i handlingsprogrammet ikke er fordelt, for eksempel på vegkategori. Det er ikke bare sekretariatet som har oversikt over finansieringskildene. Staten har god oversikt over hva riksveg-midlene benyttes til i egne handlingsprogram. Hver av de andre partene skal holde oversikt over egne finansieringskilder. Det er riktig at det er sekretariatet som setter dette sammen og lager den samlede oversikten.

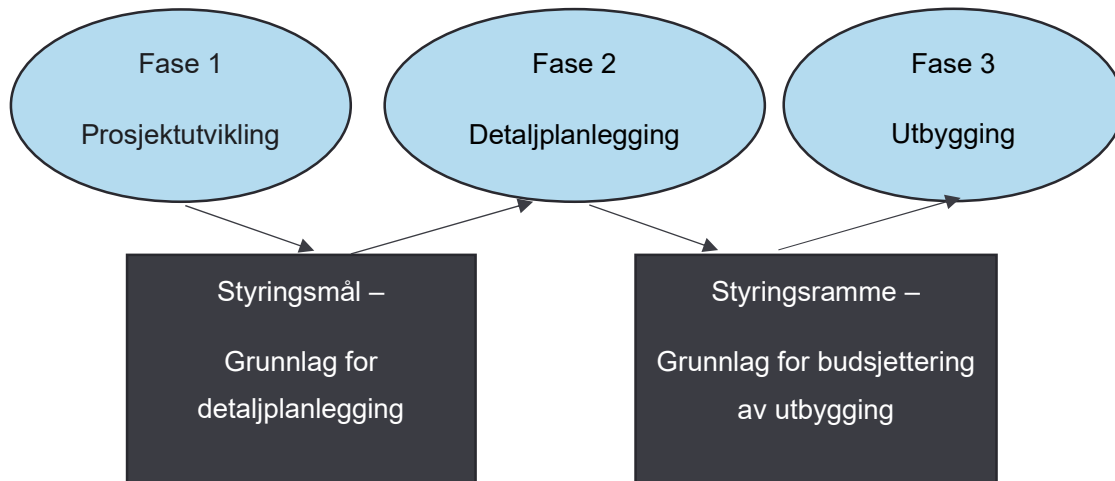
I kontaktutvalgssak 3/20 om Miljøpakkens handlingsprogram 2021-2024, går det fram at det bare settes av midler til konkrete prosjekter som tilfredsstillende alle krav til innmelding til årsbudsjett 2021 ved innmelding til handlingsprogrammet. Dette tas da inn som binding til neste årsbudsjett. Øvrige år i handlingsprogrammet viser bindinger og veiledende rammer for aktiviteten de senere årene. Sekretariatet forteller at det legges inn en prosent kostnadsvekst ut over generell prisstigning, for å ta høyde for blant annet nye krav. Denne avsetningen nulles ut når årsbudsjettet lages.

Når handlingsprogrammet settes opp skilles det mellom bundne, delvis bundne og ubundne prosjekter. Bundne prosjekter er allerede igangsatte prosjekter og nye prosjekter med entydige vedtak om igangsetting. Delvis bundne prosjekter er prosjekter i tidligere budsjett dokumenter hvor det foreligger byggeplan og forutsetningen ikke er vesentlig endret, samt pågående aktivitet knyttet til informasjon, mobilitetsrådgiving, evaluering/trafikkdata, generell planlegging/koordinering, vinterdrift av sykkelanlegg og infrastruktur for trikk. Ubundne prosjekter er prosjekter som er ferdig prosjektutviklet i henhold til kravene. I tillegg kan det være snakk om økt aktivitet i løpende aktiviteter som partene er enige om å foreslå. Oppdeling i bundne, delvis bundne og ubundne prosjekter gjenfinnes også i årsbudsjettet. I årsbudsjettet er det også tiltak som plasseres i hvite bokser. Dette er prosjekter som partene ikke er enige om å prioritere.

I løpet av de siste årene har prosjektene blitt delt inn i faser, slik det er redegjort for i kapittel 2.7. Faseinndelingen innebærer at partene først får inntil 500 000 kroner til prosjektutvikling, som blant annet skal angi et styringsmål. Styringsmål er et anslag på tiltakets total kostnad fastsatt i prosjektutviklingsfasen og skal være styrende for det som planlegges. Når prosjektet har gjennomgått detaljplanlegging foreligger en styringsramme for prosjektet, som er det kostnadsanslaget som det enkelte prosjektet skal måles mot til slutt og som gir grunnlag for

avsetninger i budsjettet. I alle prosjekter skal det fastsettes en styringsramme og for prosjekter hvor totalkostnaden er 10 millioner kroner eller høyere skal styringsrammen fastsettes gjennom bruk av anslagsmetoden og de krav som Statens vegvesen har til anslag. Styringsrammen består av et kostnadsanslag pluss en usikkerhetsavsetning.

I figur 3 er sammenhengen mellom fasene, styringsmål og styringsrammer illustrert.



Figur 3. Sammenhengen mellom prosjektfaser, styringsmål og styringsramme

Kilde: Utarbeidet av revisor på grunnlag av intervju

Sekretariatet forteller at kravene fra staten er ufravelige og det er et komplisert bilde med bindinger for ulike midler. Staten stiller krav om at reguleringsplan skal foreligge før årsskiftet året før det bevilges, for at Miljøpakken skal få penger fra statlige programområdemidler. Det betyr at reguleringsplan må være politisk vedtatt i 2020 for prosjekt som bevilges i 2022. I tillegg må byggeplan foreligge til sommeren for at Miljøpakken skal få tilgang til midler til Metrobuss året etter.

Sekretariatet forteller at i årsbudsjettet er det primært årets bevilgning som føres opp, uavhengig av styringsmål og styringsramme for prosjektet. Dette har sammenheng med at prosjektene kan gå over flere år. Investeringsbeslutningen fastlegges i årsbudsjettet med oppstartsmidler og føringer for senere års handlingsprogram.

Tabell 8 viser bevilgningen til de ulike tiltaksområdene i årsbudsjett 2019, 2020 og 2021.

Tabell 8. Budsjett 2019, 2020 og 2021 fordelt på tiltaksområdene (i løpende millioner kroner)

Tiltaksområde	2019	2020	2021
Hovedveger	483,5	514,8	252,3
Lokale veger	52,3		
Gatebrukstiltak	35,4		0,5
Metrobuss	429,0	154,5	53,0
Jernbane			36,9
Kollektivtransport	259,2	275,9	340,1
Trafikksikkerhet	94,0	65,0	25,9
Sykkel	109,3	124,3	269,7
Støy	12,8	8,6	1,0
Gange	22,5	30,4	22,0
Øvrige innsatsområder	62,0	18,2	39,7
Sum	1 560	1 191,7	1 041,1

Kilde: Årsbudsjett 2019, årsbudsjett 2020 og årsbudsjett 2021

I årsbudsjett 2021, som kontaktutvalget behandlet 05.11.2020, ble fordelingen av midler vist i forhold til finansieringskildene. Dette er gjengitt i tabell 9.

Tabell 9. Fordeling av midler på tiltaksområdene og finansieringskildene i årsbudsjett 2021 (i millioner kroner)

Områder	RV midler	Jernbane	Metro-buss	Lokale inkl. mva.-komp.	Bompenger	Belønningsmidler	Sum
Hovedveg	149,0				103,3		252,3
Lokal veg							
Gatebrukstiltak							0,5
Kollektiv infrastruktur							73,1
Kollektiv drift							267,0
Metrobuss			40,0	10,0	3,0		53
Jernbane		34,4				2,5	36,9
Sykkel	97,0			50,1	44,6	78,0	269,7
Gå				10,0	12,0		22
Trafikksikkerhet				10,0	15,9		25,9
Støy				1,0			1
Mobilitetsrådgiving						10,5	10,5
Info, koordinering m.m.				11,4	12,3	5,5	29,2
<b>Sum</b>	<b>246</b>	<b>34,4</b>	<b>40</b>	<b>158,8</b>	<b>191,1</b>		<b>1 041,1</b>
<b>Finansieringsrammer</b>	246	34,4	140	158,8	550	370,8	1 500,0
-hvorav fordelt	246	34,4	40	158,8	191,1	370,8	1 041,1
-hvorav disponibel					358,9		358,9

Kilde: Årsbudsjett 2021

Tabell 9 viser at midler til metrobuss ikke er fullt ut fordelt. Det skyldes at det er avsatt mer midler i forslag til statsbudsjett enn det som det finnes planer for neste år. Sekretariatsleder informerer om at signalene fra staten er at det vil avsettes 140 millioner, som medregnet merverdiavgift utgjør 175 millioner. Med 175 millioner i egenandel betyr det at det kan bygges for 350 millioner neste år for å nyttiggjøre seg dette. I tillegg informeres det i saksframlegget til årsbudsjett 2021 om at Miljøpakken trolig vil få mindre riksvegmidler til sykkel enn forventet, men at overskytende metrobusmidler ikke kan disponeres til andre formål. Disponible kan ifølge årsbudsjettet benyttes til:

- Eventuelle nye tiltak fra politisk behandling<sup>6</sup>
- Eventuelt tiltak fra hvite tabeller (ca. 320 millioner kroner som partene ikke er enige om)
- Rammeavsetning

Når bevilgningene er fastsatt i årsbudsjettet lager sekretariatet lager bestillingsbrev på prosjektene. I bestillingsbrevene framgår det hvordan tiltaket er finansiert. Finansieringskilden til tiltaket styrer hvilken vei fakturaen skal gå.

## 4.4 Vurdering

### 4.4.1 Utbyggingsplan

Revisjonskriteriet sier at prioritering og ressursfordeling skal håndteres i en revidert utbyggingsplan som legges fram for politisk behandling første gang medio 2020 før den behandles i politisk styringsgruppe.

Høsten 2019 konkluderer kontaktutvalget med at det må fremmes en sak om politisk avklaring av bruken av udisponerte midler i en *langsiktig utbyggingsplan*. Når saken legges fram i kontaktutvalgets møte 13.05.2020, sak 18/20 har den tittelen *Miljøpakkens langsiktige tiltaksplan*. I denne tiltaksplanen er udisponerte midler ikke fordelt. Det kan tyde på at det er vanskelig for partene å ta stilling til hvordan ufordelte midler skal prioriteres og at konfliktfylte saker skyves framover i tid. Samtidig informerer sekretariatet om at partene ikke har klart å bli enig om fordelingen av ufordelte midler og at den langsiktige planen foreløpig bare er et arbeidsdokument. Revisor oppfatter at sekretariatet er uklar på om Miljøpakken har en langsiktig utbyggings- eller tiltaksplan som er gjeldende.

Revisor finner at kontaktutvalget har vedtatt en langsiktig tiltaksplan i henhold til fristen tilleggsavtalen til byvekstavtalen. Tilleggsavtalen gir kontaktutvalget myndighet til å justere og endre på den prioriterte rekkefølgen av i planen. Når det nå finnes ufordelte midler, vil det være enklere å hente midler derfra i stedet for å endre prioriteringene. Det kan føre til at kortsiktige løsninger prioriteres framfor en mer langsiktig løsning.

Revisor stiller også spørsmål med hva en langsiktig plan, enten den heter utbyggingsplan eller tiltaksplan skal inneholde. De tre siste årene har kontaktutvalget behandlet temaet om en langsiktig plan hele sju ganger og begrepsbruken har endret seg underveis. Dette kan gjøre det vanskelig å holde oversikt over om det er samme sak eller ikke.

---

<sup>6</sup> Sekretariatsleder opplyser i høringsvaret at dette punktet ble fjernet før oversendelse til politisk behandling, det ble også fjernet i den muntlige presentasjonen som ble gitt til kontaktutvalget og kom ikke inn i årsbudsjettet



En diskusjon om en langsiktig utbyggingsplan ville også måtte berøre problemstillingen om Miljøpakken er på rett vei mot målsettingene som er satt. Revisor vurderer at en langsiktig tiltaksplan kan være et overordnet verktøy for å sikre at Miljøpakken har en overordnet plan for å oppfylle målene i byvekstavtalen. Slik det er i dag kommer prosjektene fra partene uten at den samlede effekten på målene synliggjøres. Dette omtales nærmere i kapittel åtte.

Revisor vurderer at en langsiktig tiltaksplan er vedtatt innen den fristen tilleggsavtalen setter, men at den ikke har prioritert ufordelte midler.

#### **4.4.2 Budsjetteringsprosessen**

Revisjonskriteriet er at budsjettprosessen skal følge den gangen som er beskrevet i byvekstavtalen.

- a. Sekretariatet utarbeider forslag til årsbudsjett og handlingsprogram
- b. Programrådet behandler forslag og innstiller til kontaktutvalget
- c. Kontaktutvalget behandler forslag før oversendelse til politisk behandling. Handlingsprogrammet sendes først på høring til sentrale brukerorganisasjoner og aktuelle nabokommuner utenfor avtaleområdet
- d. Rådmennene forbereder sakene for behandling i kommunestyre og fylkesting
- e. Kommunestyrene og fylkestinget fatter vedtak, inkludert et vedtak om fullmakt for ordfører til å fremforhandle en omforent innstilling fra kontaktutvalget til politisk styringsgruppe
- f. Politisk styringsgruppe beslutter årsbudsjett og handlingsprogram

Miljøpakken behandler handlingsprogram og årsbudsjett som separate prosesser, men slik at årsbudsjettet spesifiserer det første året i handlingsprogrammet. Revisor finner at trinnene i behandlingen som byvekstavtalen skisserer følges opp. Politisk styringsgruppe skulle behandle handlingsprogrammet i møtet 23.10.2020, men saken utgikk på grunn av tekniske problemet i Microsoft Teams-møtet, mens årsbudsjettet ikke stod på agendaen. Byvekstavtalen sier at politisk styringsgruppe beslutter, mens partene har tolket det dithen at det ikke betyr at de skal vedta årsbudsjett og handlingsprogram. Revisor stiller spørsmål med hva som er forskjellen på å beslutte og vedta. Dette avleder også et spørsmål om hvem som har mulighet til å beslutte endringer i byvekstavtalen. Det kan tyde på at man fortolker seg bort fra, etter revisors oppfatning, en tydelig ordlyd i byvekstavtalen.

Revisor finner at prosessen med handlingsplan for 2021-24 har vært en omfattende prosess med fire behandlinger i kontaktutvalget. Dette medvirker til at prosessen trekker ut i tid og får betydning for behandlingen av årsbudsjett. Dette skyldes blant annet at frister ikke overholdes og nye tiltak spilles inn underveis i behandlingen av sakene. Partene inviteres til å komme med

innspill til handlingsprogrammet før kontaktutvalget starter opp prosessen. En mer logisk rekkefølge hadde vært at kontaktutvalget gjorde et vedtak om oppstart før prosessen starter opp. I arbeidet med handlingsprogrammet blir det tydelig at Miljøpakken er dynamisk i forhold til endringer som skjer, eksempelvis at byveksttalen legger nye føringer for arbeidet, men også at det skjer en læring internt hos partene og sekretariatet slik som utarbeidelse av ulike maler for å spille inn tiltak. På slutten av 2020 vedtar kontaktutvalget en felles prosess for handlingsprogram og årsbudsjett, noe som kan gjøre gjennomføringen enklere, men prosessen i seg selv berører ikke det forholdet at frister må overholdes.

Når forslaget til handlingsplan har vært på høring er det opp til hver enkelt part å sammenstille høringsuttalelsene i de saksframleggene som utarbeides for behandling i partenes politiske organ, fylkeskommunen har innarbeidet innspill i saken som legges fra for politikerne. Det har ikke vært tid til å avholde høringsmøte med interessenter slik man har gjort tidligere. En interessant observasjon er at fylkesrådmannens saksframlegg gjentatte ganger tar opp at tiltakene må være effektive i forhold til målsettingene, samtidig som revisor i kapittel sju finner at tiltak som spilles inn fra fylkeskommunen til handlingsprogram har svake effektvurderinger. Et annet interessant forhold er at i den politiske behandlingen kommer andre innspill utover selve handlingsprogrammet for 2021-2024. Dette kan tyde på at handlingsprogrammet blir en arena for politiske innspill som ikke har andre arenaer eller saker som bærer dem fram.

Revisor vurderer at arbeidet med handlingsplan og årsbudsjett følger den gangen som byveksttalen skisserer, med unntak av beslutning i politisk styringsgruppe. Budsjettprosessen er krevende fordi tidsfrister ikke overholdes og at partene utfordrer den planlagte gjennomføringen.

#### **4.4.3 Budsjettoppstilling**

Revisjonskriteriet er at budsjettoppstillingen skal tydelig vise hvordan tiltakene finansieres.

Budsjettoppstillingene som presenteres i årsbudsjettene viser hvilken finansieringskilde midlene til tiltakene er hentet fra. I handlingsprogrammet gjøres ikke denne koblingen, men revisor oppfatter at sekretariatet holder kontroll med at det ikke budsjetteres med bruk av finansieringskilder ut over de bindingene som følger med dem. Revisor har ikke sett nærmere på sekretariatets dokumentasjon av dette. Disse sammenhengene er vesentlig for hvordan midlene kan brukes og det kan være sårbart når bare noen få personer i sekretariatet har innsikt i disse sammenhengene, eller at partene kun har oversikt over sine midler. Hvis sammenhengene mellom finansieringskildene og tiltakene ikke synliggjøres for partene, vil det være vanskelig for partene å ta ansvar for at de betingelsene som er knyttet til noen av finansieringskildene overholdes.

Revisor finner ikke at det gjøres noen strategiske vurderinger om bruken av midlene på overordnet nivå i forhold til målsettingene med Miljøpakken. Finansieringskildene er ikke statisk, og det kan skje endringer, eksempelvis slik det gjorde med tilleggsavtalen.

I årsbudsjett for 2021 som ble fremlagt for kontaktutvalget, er ikke all finansieringen disponert og det skisseres tre ulike måter disse midlene kan disponeres på. Det ene er nye tiltak etter politisk behandling, tiltak i hvite bokser som partene ikke er enige om og rammeavsetninger. Revisor oppfatter at det gis ulike signaler (skriftlig og muntlig) om mulighetene for å spille inn nye tiltak i politisk behandling, og at dette endres etter behandlingen av årsbudsjettet i kontaktutvalget. Nye tiltak etter politisk behandling vil åpne opp for at tiltak som en part ikke har fått igjennom i henhold til kriteriene i budsjettprosessen, kan tas inn, eventuelt at nye opplysninger gjør at kriteriene i budsjettprosessen oppfylles. Å disponere midler til tiltak som befinner seg i hvite bokser kan også være en måte å omgå kriteriene i budsjettprosessen. Tiltak i hvite bokser er tiltak som partene ikke er enige om. Her kan det åpnes opp for at en part får inn et prosjekt mot at en annen part får inn sitt prosjekt. Når det er flere parter i samarbeidet, er ikke dette nødvendigvis så enkelt. Årsaken til at prosjekter blir plassert i hvit boks kan være ulike og dermed kan det være ulike forhold som gjør at plasseringen kan revurderes. Det siste alternativet med rammeavsetning åpner opp for å bevilge midler gjennom året. Det kan da fange opp at prosjekter modnes og det legges fram tilstrekkelig dokumentasjon for bevilgningen. Da vil prosjekter som legges fram først ha mulighet til å få bevilgning. Dette kan til en viss grad være gjenstand for en nærmere vurdering ettersom det nå er foreslått og behandle slik saker fire ganger i året i stedet for løpende. Samtidig vil en slik udisponert ramme være midler som kan styrke prosjekter som har behov for ekstra bevilgning. Dette er omtalt nærmere i kapittel åtte om porteføljestyling.

Revisor vurderer at årsbudsjettene, men ikke handlingsprogrammene viser tydelig hvilke finansieringskilder som finansierer de ulike tiltakene.

## **4.5 Konklusjon**

Problemstillingene som besvares i dette kapitlet er om budsjettering skjer i henhold til vedtatte retningslinjer.

Revisor konkluderer med at budsjetteringen i Miljøpakken skjer i henhold til de retningslinjene som finnes i byvekstavtalen, med unntak av at politisk styringsgruppe ikke beslutter handlingsprogram og årsbudsjett slik det står i byvekstavtalen. I årsbudsjettene, men ikke handlingsprogrammene vises det hvordan tiltakene finansieres. Miljøpakken har vedtatt en langsiktig tiltaksplan, men alle prioriteringer er ikke gjort fordi det finnes ufordelte midler og det er uklart hvilken status den har. Budsjettprosessen som partene legger opp til i fellesskap er

tung og omfattende fordi tidsfrister ikke holdes, noe som gjør at det brukes mye tid hos partene og sekretariatet for å ferdigstille arbeidet. Tidspresset fører til at alt ikke er like bra kvalitetssikret. Samtidig utfordrer partene den prosessen de i utgangspunktet er enige om.

## **4.6 Anbefalinger**

Revisor anbefaler fylkesrådmannen å følge opp at:

- partene prioriterer arbeidet med langsiktig utbyggingsplan, herunder innhold og sammenheng med andre styringsdokumenter
- sammenhengen mellom finansieringskilder og disponering av midlene synliggjøres for partene på handlingsprogramnivået
- målsettingene med Miljøpakken adresseres i budsjettarbeidet
- kommunikasjonen omkring budsjettarbeidet er tydelig for partene

## 5 ØKONOMISTYRING

Dette kapitlet handler om økonomistyringen i Miljøpakken. Dette temaet har en nær kobling til porteføljestyling i kapittel åtte og rapportering i kapittel ni.

### 5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for temaet økonomistyring:

- *Skjer økonomistyring i henhold til vedtatte retningslinjer?*
- *Hvilke kontrollhandlinger gjør fylkeskommunen?*

### 5.2 Revisjonskriterier økonomistyring

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier for økonomistyring, hovedsakelig hentet fra byveksttalen (utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1):

- Sekretariatet skal utøve en kontrollerfunksjon for alle parter.
- Sekretariatet skal tilrettelegge for at kontaktutvalget har totaloversikt over økonomisk status og framdrift.
- Fylkeskommunen har ansvaret for økonomistyringen i prosjekter de har fått bevilgning til.

### 5.3 Økonomistyring i Miljøpakken

#### 5.3.1 Kontrollerfunksjon

Sekretariatet forteller at kontaktutvalget flere ganger har presisert viktigheten av at sekretariatet ivaretar kontrollerfunksjonen for å sikre god styring av økonomi og framdrift.

Sekretariatet forteller at deres økonomistyring kort oppsummert handler om å holde oversikt over finansieringskildene, likviditet og bruk av midler over tid. Ved hjelp av prosjektdatabasen, som holdes oppdatert hele tiden, har sekretariatet god oversikt over midler som er bevilget. Prosjektdatabasen er et regneark med linker til bakenforliggende dokumenter, som sekretariatet har bygd opp selv. Sekretariatsleder og de to økonomene i sekretariatet kjenner prosjektdatabasen godt og vet hvordan den er bygd opp. I høringsvaret skriver fylkeskommunen at Trondheim kommune har lesetilgang til prosjektdatabasen fordi sekretariatet har samme IKT-system som kommunen.

Den viktigste kontrollen sekretariatet gjør er å følge med på om bevilgningene er i tråd med føringene som er gitt i handlingsprogrammet og at partene disponerer midler i samsvar med overordnede føringer.

Sekretariatet forteller at når et prosjekt er tatt inn i årsbudsjettet og vedtatt, adresserer sekretariatet et bestillingsbrev til den parten som er prosjekteier. I bestillingsbrevet angis styringsmål eller styringsramme, alt etter hvilken fase bevilgningen er knyttet til. (I høringsvaret kommenterer fylkeskommunen at dette ikke alltid er tilfellet.) Når en av partene har fått bestillingsbrevet, er parten selv ansvarlig for økonomistyringen i prosjektet. Hvis prosjektet går med overskudd eller underskudd blir dette håndtert som porteføljestyling, noe som er tema i kapittel åtte. Sekretariatet forteller at det er veldig få prosjekter som har gått ut over rammene uten at det har vært kjent på forhånd.

I sak 9/20 *Opptrekk av bompenger etter 2019*, (03.04.2020) går det fram at Statens vegvesen fram til 31.12.2019 har hatt ansvar for den helhetlige økonomioppfølgingen i Miljøpakken. Dette inkluderer ansvar for opptrekk av bompenger på alle vegkategorier (også bompenger til drift av kollektivtrafikk). Etter at Sams vegadministrasjon ble nedlagt 31.12.19 er dette endret. Kontaktutvalget vedtok i sak 9/20 at Statens vegvesen har ansvaret for opptrekk av bompenger også etter 01.01.2020. Kontaktutvalget ber partene komme tilbake med en sak som redegjør for hvordan man sikrer en god oversikt og kontroll med at bruken av Miljøpakkens midler blir i samsvar med vedtatt budsjett. Sekretariatsleder informerer om at det jobbes med å få på plass gode rapporteringsrutiner og at det ikke er utarbeidet en slik sak ennå.

Sekretariatet forteller at de ikke fører kontroll med prosjektrengskaper og forventer at dette skjer hos partene. Sekretariatsleder sier at sekretariatet utfører kontrollhandlinger der de ser det er nødvendig. Det har hendt at de har gjort kontrollhandlinger når det har vært viktige saker.

Sekretariatet har fått føringer på kontrollervirksomhet inn mot partene, men denne rollen har vært vanskelig å følge opp. En av økonomene i sekretariatet har hatt en kontrollfunksjon i spesielle problemstillinger overfor Statens vegvesen. Sekretariatsleder mener at endringene som har skjedd i 2020 med nedleggelse av Sams vegadministrasjon, innebærer at sekretariatet må følge opp kontrollen inn mot partene på en annen måte. Det jobbes med å få på plass rutiner for dette. Uten direkte tilgang til regnskapssystemene, blir sekretariatet nå avhengig av partenes egne rapporter for denne typen kontroll. I høringsvaret presiserer fylkeskommunen at de har denne tilgangen, men Statens vegvesen sine regnskap inneholder ikke samme data som tidligere.

Nå er det ikke så vanlig lenger at Miljøpakken er med på prosjekter som samfinansieres. Hvis samfinansiering er aktuelt gir Miljøpakken fortrinnsvis et tilskudd til prosjektet, for ikke å bli sittende med regninga når prosjektet blir dyrere enn planlagt. Sekretariatet har noen ganger stilt spørsmål til partene om fordelingen mellom den kommunale økonomien og bidraget fra Miljøpakken, men har ikke hatt kapasitet og kompetanse til å følge opp dette videre. Unntaksvis har sekretariatet gått nærmere inn på sakene.

Sekretariatet forteller at riksrevisjonen har vært inne på større prosjekter og sett at prosjektene er i samsvar med føringer fra staten.

Sekretariatet forteller at prosjektledere vil gjerne ha større pakkeløsninger og den friheten som følger med det. Det er visse fordeler med denne løsningen og de første årene var dette Miljøpakkens strategi. I dag jobber sekretariatet mot at det settes av rammer og sekkeposter, fordi erfaringene viser at det er vanskelig å holde oversikt over bruken av midlene og framdriften. Et annet argument mot større prosjekter er det blir tunge planprosesser, som fører til at prosjekter stopper opp eller tar uforholdsmessig lang tid. Dette har større betydning jo lengre strekninger prosjektet omfatter. Over tid har Miljøpakken utviklet seg i motsatt retning, med innføring av faser og oppdeling av prosjekter for å sikre at pengene blir brukt på rett måte og at dette kan kontrolleres.

Den 22.11.2019 behandlet programrådet sak 131/19 om fakturering i Miljøpakken. I saksframlegget går det blant annet fram at det er ulik praksis blant partene i Miljøpakken med hensyn til fakturering av timer som belaster konkrete prosjekter. Saken følges opp av kontaktutvalget i sak ny29/19 og her konkluderes det blant annet med at partenes fakturering skal gjenspeile faktiske kostnader for arbeid i regi av Miljøpakken, ingen kryss-subsidiering. I tillegg konkluderes det med at timer som føres på prosjekter skal avklares med prosjektleder.

### **5.3.2 Økonomisk status og framdrift**

Det er få vedtatte retningslinjer, annet enn at sekretariatet har ansvar for overordnet økonomistyring og skal utøve kontrollerfunksjon for alle parter, slik det står i byvekstavtalen. Kontaktutvalget har i sak 29/20 laget mer utfyllende retningslinjer for sekretariatenes arbeid basert på Statens vegvesen sitt forslag til retningslinjer for byvekstavtale-sekretariatene. Her har kontaktutvalget supplert oppgavene i byvekstavtalen med at sekretariatet skal legge til rette for at kontaktutvalget har en totaloversikt over økonomisk status og framdrift slik at de kan drive ansvarlig porteføljestyling. Videre at hver prosjekteier er ansvarlig for løpende kostnadsstyring av det enkelte prosjekt. Dagens retningslinjer kommer som et resultat av en praksis som er bygd opp over tid.

Fram til 2020 var praksisen at partene som hadde prosjektansvaret i de fleste tilfeller viderefakturerte Statens vegvesen. Nå er det mer oppsplittet mellom partene og avhengig av finansieringen. Fylkeskommunen har mottatt belønningsmidler som en rundsum årlig som fylkeskommunen har ansvar for å følge opp. Det går ingen pengestrømmer via sekretariatet, men sekretariatet kjenner til pengestrømmene mellom partene. I årsbudsjettet er finansieringskilden til de ulike prosjektene definert og prosjektansvarlig er fakturamottaker.

I prosjektdatabasen framstilles prosjektene med de kostnadene som Statens vegvesen har regnskapsført inkludert kommunale midler og merverdiavgiftskompensasjon. Det er mange pengestrømmer som går mellom etatsvise prosjektrekskap og finansieringskilder. Sammenstillingen av denne informasjonen utgjør en del av økonomistyringen som sekretariatet utfører. En av økonomene forteller at alle parter har ulike reglementer og rutiner internt, og at det ikke foreligger en felles standard i Miljøpakken for hvordan ting skal gjøres. Sekretariatet forventer at partene følger opp interne reglementer og retningslinjer. Samtidig er Miljøpakken statlig orientert og i mange sammenhenger er det statens regler som skal brukes. Dette kan være et vanskelig krysningspunkt.

I prosjektdatabasen er prosjektene relatert til de ulike tiltaksområdene. I handlingsprogram 2021-24 skilles det mellom ni ulike tiltaksområder samt øvrige innsatsområder. I prosjektdatabasen gjenfinnes disse tiltaksområdene. I tillegg finnes det et programområde som heter *plan*. På dette programområdet gjenfinnes blant annet bevilgninger til felleskostnader til partene. I tillegg er det sendt bestilling på prosjekt om test av autonome busser<sup>7</sup>, samordnet parkeringspolitikk i kommunene og måleindikatorer for arealutvikling. Prosjektdatabasen omfatter alle prosjekter fra oppstarten av den første Miljøpakken i 2009. Det gjør at sekretariatet har oversikt over prosjekter som strekker seg over flere faser, men som kan være oppdelt hos den enkelte part. Det er i årsrapportene regnskapet for Miljøpakken presenteres, og da på et overordnet nivå. Årsrapporten for 2019 redegjør for at Statens vegvesen er regnskapsførende enhet for Miljøpakken, med unntak av kommunale midler, inkludert merverdiavgiftskompensasjon som regnskapsføres av Trondheim kommune og driftstilskuddet til kollektivtrafikken som regnskapsføres av Trøndelag fylkeskommune.

I årsrapport 2019 pekes det på flere årsaker til at det er avvik mellom årsbudsjett og faktisk bevilgningene:

- Tildelte midler kan avvike fra budsjettforventningene, ekskl. mva.-kompensasjon.
- Midler avsatt gjennom sekkeposter i statsbudsjettet fordeles administrativt og kan bli fordelt annerledes enn forutsatt.
- Behovet for bruk av bompenger endrer seg som følge av endring i tildeling av andre finansieringskilder.

Regnskapsoppstillingen for 2019 viser kostnader regnskapsført i 2019. Tallene er hentet fra regnskapsrapporter fra Statens vegvesen, regnskapsrapport fra Trondheim kommune og rapport fra Trøndelag fylkeskommune på forbruk av belønningsmidler til drift av kollektivtrafikk.

---

<sup>7</sup> Selvgående



Det opplyses om at belastningen på de ulike finansieringskildene kan endres ved at bompenger tilføres fra bompengeselskapet eller at det statlige investeringstilskuddet utbetales, og da med en tilsvarende reduksjon i statlige eller fylkeskommunale finansieringskilder som har forskuttert kostnaden.

Sekretariatet forteller at det er vanskelig å holde oversikt over framdrift og forbruk av midler i prosjektene. Sekretariatet jobber med å få på plass oversikt over dette og er her avhengig av gode rapporter fra partene. Sekretariatet har tilgang til regnskapsdata på prosjektnivå fra 2010 til 2019 samlet. Det er ikke faste maler for løpende rapportering på økonomi og fremdrift. Så lenge rapportene inneholder det minimum av informasjon som sekretariatet trenger for å få status på økonomi og fremdrift, er det ifølge sekretariatet uproblematisk at rapporteringen ikke skjer i en bestemt mal.

En av økonomene i sekretariatet forteller at det er satt i gang mange prosjekter som ikke er ferdigstilt fordi budsjettene har vært basert på lite realistiske framdriftsplaner. Dette har vært mulig fordi Miljøpakken har hatt vide økonomiske rammer. Årsrapportene viser hvor mye Miljøpakken har utestående (etterslep). Dette sammen med uklarheter omkring utbetalte midler fra fylkeskommunen, medvirker til at sekretariatet ikke har full oversikt. Sekretariatet tror ikke det blir likviditetsproblem i 2021, men kan likevel ikke basere seg på at likviditeten er avhengig av at partene ikke gjør det de har fått penger til.

Sammenlignes budsjett 2019 og årsrapport 2019 finnes det noen avvik mellom bevilgede midler i budsjettet og regnskapet for 2019. Når det gjelder posten *øvrige innsatsområder*, er det ikke helt samsvar med budsjettpostene og årsrapporten. Dette framgår av tabell 10.

Tabell 10. Budsjett og rapportering på innsatsområdene (i millioner kroner)

Innsatsområde	Årsbudsjett 2019	Regnskap 2019
Hovedveger	483,5	252,0
Lokale veger	52,3	5,1
Gatebrukstiltak	35,4	44,5
Kollektivmidler metrobuss	429	84,8
Kollektivtrafikk drift	182	
Kollektiv (ekskl. metrobuss)/ infrastrukturiltak	77,2	78,9
Trafikksikkerhet	94,0	66,4
Sykkel	109,3	116,9
Støy	12,8	13,6
Gåtiltak	22,5	42,3
Øvrige innsatsområder		
-Informasjon	5,2	4,6
-Evaluering og rapportering bymiljøindikatorer		0,5
-Mobilitetsrådgiving	5,8	10,1
-Hjem-jobb-hjem	1,0	
-Drift av bomsystem	50,0	

Kilde: Årsbudsjett 2019 og årsrapport 2019

Årsbudsjett 2019 viser bevilget beløp dette året, mens regnskap viser forbruket i 2019 som også kan være dekket inn av tidligere bevilgninger. Alle områdene med unntak av gatebruks-tiltak har ved utgangen av 2019 ikke brukt opp bevilgede midler.

Om posten *drift av bomsystem* forteller sekretariatet at det i budsjettet oppgis nettotall for drift av bomsystemet. Sekretariatet har en egen oversikt over dette som de oppdaterer hele tiden. Sekretariatet sier at utgifter til drift av bom kanskje burde stått i årsrapport. Det er hele tiden en avveining hva som skal med i rapporten og ikke. Sekretariatet forteller at de har orientert om driften av bomselskapet i kontaktutvalget hvert år.

### **5.3.3 Økonomistyring i fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter**

Fylkeskommunen har ansvaret for økonomistyringen i de prosjekter som de får bevilgning til. I samferdselsavdelingen har det vært tre prosjekter i 2020 og avdeling veg har hatt flere prosjekter.

Controller ved seksjon for kvalitet samferdsel forteller at jobben overfor Miljøpakken omfatter dialog med AtB, innspill på økonomisituasjonen, utarbeidelse av budsjett for Miljøpakke aktivitetene og de midlene som fylkeskommunen får. Dette operasjonaliseres i avdelingens budsjett. Controlleren følger opp at belønningsmidler de siste tre årene er brukt til drift av kollektivtrafikken i Miljøpakke-området og eventuelt satt på fond.

Når fylkeskommunen får en bestilling av et prosjekt, etableres prosjektet med egen prosjektleder i henhold til det som står i bestillingen. Dette er ikke gjort tidligere for belønningsmidler, forteller seksjonsleder for kvalitet samferdsel. Når aktiviteter defineres i prosjekt er det prosjektlederen som har ansvar for å holde seg innenfor rammene på prosjekt. Her føres det timer. Neste år vil fellesprosjekter mellom samferdsel og veg prosjektorganiseres og timer registreres der. I budsjettet for 2021 er det etablert en egen tjeneste i regnskapet for Miljøpakken.

Samferdselsavdelingen har ansvaret for de midlene som kommer fra Miljøpakken til drift av kollektivtrafikken. Seksjonsleder på kvalitet samferdsel forteller at dette er et stort årlig beløp som fylkeskommunen stort sett har brukt opp. Hvis det har vært midler til overs har dette gått til finansiering av kollektivdrift i Trondheim. I 2016 ble fylkeskommunen enig med Miljøpakken om et såkalt nullpunkt. Det innebar en enighet om hva fylkeskommunen sitt faste bidrag til drift av kollektivtrafikken i Trondheim skulle være og Miljøpakken skulle finansiere kostnader ut over nullpunktet. Seksjonslederen forteller videre at fylkeskommunen har brukt mange år på å få AtB til å skille ut Miljøpakkeøkonomien, og nå rapporterer AtB kostnader og inntekter spesifikt innenfor Miljøpakken-området.

Fylkeskommunen får en ramme til drift av kollektivtrafikken og seksjonsleder på kvalitet samferdsel sier at de sender premissene videre til AtB og er tydelig på rammestyringen overfor AtB. AtB må bli en del av rapporteringen til Miljøpakken fordi det er der overraskelsene kommer. Seksjonen følger opp at AtB opererer innenfor premissene. Seksjonen er en del av løsningsdialogen dersom det oppstår utfordringer i AtB fordi denne dialogen skal gå via fylkeskommunen og ikke direkte til Miljøpakken.

Signalene fra miljøpakkeorganene er at aktiviteten blir mer og mer rammestyrte og at aktiviteten må driftes innenfor rammen som er tildelt. Når rammen er statisk, må det gjøres tiltak før det oppstår økonomiske konsekvenser. Det er en forbedring av hele miljøpakkesamarbeidet at det har blitt en rammestyrt.

Samferdselsavdelingen i fylkeskommunen har mottatt belønningsmidler som inngår i Miljøpakken. Seksjonsleder på kvalitet samferdsel sier at Miljøpakken har blitt et mer og mer komplisert samspill mellom partene og økonomien. Tidligere var belønningsmidler uten bindinger. Etter byvekstavtalen har det blitt mer bindinger og flere finansieringsordninger. Ved samferdselsavdelingen settes det i gang en gjennomgang av belønningsmiddelfondet på slutten av 2020. I gjennomgangen skal alle føringene i fondet avstemmes med vedtak og budsjetter som ligger til grunn, slik at det blir riktig historie på hele belønningsøkonomiføringene.

Koordinator på vegavdelingen forteller at økonomistyringen ble vesentlig annerledes når vegavdelingen ble en del av fylkeskommunen og 2020 har vært en overgangsfase. Det jobbes mye med utviklingen av styring for fylkeskommunen og mye er styrket i 2020, men det vil samtidig være et arbeids som krever vesentlig innsats i 2021. På vegavdelingen er det fokus på at prosjektleder skal ha ansvaret for å ivareta tildelt ramme til prosjektet, og oppstår det utfordringer er det i første omgang prosjektleders ansvar. Det er også stort fokus på å avklare hvem som kan fakturere på prosjekter og at dette avklares med prosjektleder. Det er full gjennomsiktighet på hvilke timer som føres. Fakturaer for utført arbeid må være spesifikke. Vegavdelingen har fullt prosjektregnskap med full kontroll i forhold til bestillinger fra Miljøpakken.

Kontrollrutinen er at kostnader skal godkjennes av prosjektleder og det er ikke kun en regnskapsteknisk godkjenning. Videre forteller koordinator at det kan være ulike tilnærminger til prosjektstyring hos partene i Miljøpakken, men ikke internt i fylkeskommunen.

Seksjonsleder kvalitet samferdsel forteller at fylkeskommunen ikke har noe system for å kontrollere bruken av felleskostnader slik det har vært lagt opp nå. Fylkeskommunen prøver å

forenkle arbeidet med at hele stillinger blir relatert til arbeidet med Miljøpakken og da minsker kontrollbehovet.

## 5.4 Vurdering

### 5.4.1 Kontrollerfunksjon

Revisjonskriteriene er at sekretariatet skal utøve en kontrollerfunksjon for alle parter.

Revisor finner at det skilles mellom kontrollerfunksjon på Miljøpakken-nivå og kontrollerfunksjon på prosjektnivå. Kontrollerfunksjon på prosjektnivå ivaretas av prosjekteier. Sekretariatet har en kontrollerfunksjon på Miljøpakkenivået hvor hovedfokuset er å sjekke at partene disponerer midler i samsvar med overordnede føringer og å følge opp at bevilgningene brukes i tråd med handlingsprogram.

Sekretariatet har en prosjektdatabase hvor det føres oversikt over prosjekter, bevilgede midler og forbrukte midler. Prosjektdatabasen er det eneste stedet hvor hvert prosjekt er gitt en unik identitet gjennom et løpenummer. Revisor finner at det brukes ulike benevnelser på prosjekter og inndelinger som gjør at det er vanskelig å holde oversikten for de som ikke er veldig godt kjent med prosjektene.

Det er ingen kontroll fra sekretariatets side med at Miljøpakke-prosjektene belastes kun med de kostnadene som tilhører prosjektet. Kontaktutvalget har bedt om en redegjørelse for hvordan man sikrer en god oversikt og kontroll med at bruken Miljøpakkens midler blir i samsvar med vedtatt budsjett, etter at sekretariatet ikke har tilgang til Statens vegvesen sine regnskaper lengre. Denne saken foreligger ikke enda. Sekretariatet kan gjøre nærmere undersøkelser hvis de finner noe som de synes ikke stemmer. Det betyr at det er et tillitsbasert system mellom partene om at de belaster Miljøpakkeprosjektene kun med de relevante kostnadene. Her er det stor sannsynlighet at det er forskjell mellom partene fordi de har egne økonomisystemer og retningslinjer som følges. Det er ingen garanti for at partene gjør like vurderinger. Eksempelvis kan det være ulike tradisjoner for hvordan prosjektene belastes med timer produsert av partene, spesielt i prosjektutviklings- og detaljplanleggingsfasene. Dette er spesielt utfordrende i sammensatte prosjekter hvor Miljøpakken har en del av aktiviteten og andre har andre deler av aktiviteten.

Revisor vurderer at sekretariatet utøver en kontrollerfunksjon på overordnet nivå, men at det store handlingsrommet for økonomistyring ligger hos partene. Partene har aldri tatt stilling til hva det innebærer at sekretariatet skal utøve en kontrollerfunksjon. Måten Miljøpakken er organisert på innebærer at det er et tillitsbasert forhold mellom partene til å sørge for effektiv ressursbruk og få incitamenter for å gjennomføre bevilgede prosjekter på en effektiv måte.

### 5.4.2 Økonomisk status og framdrift

Revisjonskriteriet er at sekretariatet skal tilrettelegge for at kontaktutvalget har totaloversikt over økonomisk status og framdrift.

Revisor finner at kontaktutvalget får seg forelagt årsrapport som viser regnskap på et overordnet nivå, oversikt over bevilgninger i året samt likviditet ved utgangen av året. Likviditeten framkommer som en sammenligning av Miljøpakkens samlede inntekter og kostnader fra starten av den første Miljøpakken og fram til det aktuelle året. I tillegg presenteres regnskapsførte kostnader på de enkelte tiltak sammen med samlet bevilgning, samlet regnskap og resultat fram til det aktuelle året.

Sekretariatet har en totaloversikt over Miljøpakkens finansiering, bevilgninger og forbruk i prosjektdatabasen. Revisor har sett regnearket og ser at det ligger mye informasjon i det. Det er en viss sårbarhet knyttet til at et fåtall personer kjenner regnearket godt og det kan være vanskelig for andre å videreføre det på samme måte. I regnearket har hvert prosjekt et eget prosjektnummer som en identifikasjon i Miljøpakken. I tillegg har prosjektene egen identitet hos partene.

Revisor opplever at det kan være komplisert å finne igjen prosjekter i prosjektdatabasen, årsbudsjett og årsrapport. Eksempelvis finnes det i databasen et område som heter *plan*, som ikke gjenfinnes direkte i årsbudsjett eller årsrapport. Det betyr at det kan være vanskelig å følge et prosjekt i systemet og det blir avhengig av ansatte som kjenner sammenhengene.

Revisor vurderer at sekretariatet har en total oversikt over status og framdrift. I den grad det er mangler, skyldes det manglende rapportering fra partene, noe som er nærmere omtalt i kapittel ni.

### 5.4.3 Økonomistyring i fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter

Revisjonskriteriet sier at fylkeskommunen har ansvaret for økonomistyringen i prosjekter de har fått bevilgning til.

Både vegavdelingen og samferdselsavdelingen i fylkeskommunen har prosjekter som er finansiert i Miljøpakken. I begge avdelingene er bestillinger fra Miljøpakken organisert i prosjekter hvor ansvaret for økonomistyringen er lagt til prosjektleder. Timeføringen på Miljøpakkeprosjekter er transparent. Revisor har ikke undersøkt nærmere hvordan prosjektlederne arbeider med prosjektstyring i prosjektene. Oppbygging av rapporteringssystem, som er omtalt i kapittel 9, vil også ivareta behovet for økonomistyring etter at kostnader er godkjent belastet prosjektet. For den enkelte prosjektleder er det innebygd en styring i og med at prosjektleder

er ansvarlig for å holde seg innenfor rammen som er tildelt. På avdeling veg jobbes det med utvikling av styrings- og rapporteringssystem.

Revisor vurderer at fylkeskommunen ivaretar økonomistyringen i Miljøpakken-prosjekter gjennom organisering i prosjekter hvor prosjektleder er ansvarlig for å holde seg innenfor tildelt ramme og dermed ansvarlig for økonomistyringen i prosjektet.

## **5.5 Konklusjon**

Problemstillingen er om økonomistyringen skjer i henhold til vedtatte retningslinjer.

Revisor konkluderer med at økonomistyringen i Miljøpakken skjer i henhold til de vedtatte retningslinjene, men at retningslinjene er for lite detaljerte til å veilede en god praksis.

### **5.5.1 Anbefaling**

Revisor anbefaler at fylkesrådmannen bør følge opp at:

- det utarbeides nærmere retningslinjer for økonomistyring hos partene og i Miljøpakken som sikrer god oversikt og kontroll med at bruken av Miljøpakkens midler blir i samsvar med budsjett og kriterier knyttet til de ulike finansieringskildene
- retningslinjene også omfatter en nærmere presisering av hva som ligger i sekretariatets kontrollerfunksjon
- det vurderes å etablere et mer transparent system for prosjektidentifikasjon fordi det vurderes som et viktig grunnlag for økonomistyringen

## 6 FELLESKOSTNADER

### 6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet felleskostnader:

- *Hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i Miljøpakken og etterleves disse rutinene?*

### 6.2 Revisjonskriterier felleskostnader

I vedlegg 1 er det utledet ett revisjonskriterium for felleskostnader:

- Rutiner for felleskostnader skal danne grunnlag for lik praksis med føring av felleskostnader.

### 6.3 Felleskostnader i Miljøpakken

I årsbudsjett for 2020 er det innenfor hvert temaområde spesifisert et bidrag til felleskostnader. Felleskostnadene skal dekke partenes generelle planlegging, koordinering og administrasjon i tilknytning til Miljøpakkens virksomhet, inkludert ledelse og deltakelse i temagrupper. Kostnader knyttet til sekretariatets arbeid inngår i felleskostnader. Tabell 10 viser felleskostnadene som er budsjettert i 2019 og 2020 på de enkelte tiltaksområdene. I handlingsprogram 2020-2023 og handlingsprogram 2021-2024 er felleskostnader ført opp som delvis bundne midler, mens felleskostnadene i årsbudsjettene er bundne midler.

Tabell 11. Budsjetterte felleskostnader i 2019 og 2020 (i millioner kroner)

Tiltaksområde	2019	2020
Hovedveger	1,0	1,0
Lokale veger	1,7	-
Gatebrukstiltak	0,3	-
Metrobuss		-
Kollektivtransport	3,0	3,0
Trafikksikkerhet	2,0	3,0
Sykkel	2,5	3,0
Støy	1,5	1,5
Gange	2,5	3,0
Øvrige innsatsområder	-	-
Sum	14,5	14,5
Andel av disponerte midler	0,93 %	1,22 %

Kilde: Årsbudsjett 2019 og årsbudsjett 2020

I årsbudsjett for 2021 benyttes ikke begrepet felleskostnader, men *koordinering og administrasjon* samt at sekretariatet har en egen budsjettpost. Disse kostnadene er fra 2021 en del av *øvrige innsatsområder*.

Den 22.11.2019 behandlet programrådet sak 131/19 om fakturering i Miljøpakken. I saksframlegget går det fram at det er ulik praksis blant partene i Miljøpakken med hensyn til fakturering av timer som belaster konkrete prosjekter og midler avsatt til felleskostnader. Det framgår av saksframlegget til programrådet at det er budsjettet 14,5 millioner kroner til felleskostnader og at differanse til prognosen på 17,6 millioner kroner, dekkes av tidligere avsatte felleskostnader med 3,1 millioner kroner av totalt 9,3 millioner kroner i ubrukte midler.

I saksframlegget til programrådet er det skissert forslag til overordnede føringer for fakturering, oppgaver som skal finansieres med felleskostnader, og forslag til fordeling av felleskostnader. Saken behandles videre i kontaktutvalget i sak ny29/19 med tittelen *Praksis for timeføring i Miljøpakkeprosjektet*. I saksframlegget skisseres føringer for timepriser, timeføring og fakturering i Miljøpakken og føringer for oppgaver som kan finansieres med felleskostnader, slik de ble fremmet for programrådet. Herunder er det tatt høyde for at felleskostnader skal finansiere partenes deltakelse i og ledelse av temagrupper. Kontaktutvalget sluttet seg til forslaget i saken.

I kontaktutvalgets sak ny29/19 er det spesifisert at deltakelse i temagrupper kan dekkes av felleskostnader. I sak 5/20 vedtar kontaktutvalget å avvikle temagruppene. Av saksframlegget går det fram at temagruppene har hatt en uklar status etter at de ved omorganiseringen i 2015 ble stilt i bero, men at de fleste gruppene har møttes, men at aktiviteten har vært varierende. I høringssvaret skriver sekretariatsleder at temagruppene ikke ble avvirket i 2015, men fikk redusert funksjon. Engasjementet sank, og gruppene ble først avvirket i 2020. Fylkeskommunen skriver i høringssvaret at aktiviteten er i flere tilfeller opprettholdt fordi faglig koordinering og samspill er viktig uavhengig av om det er etablert formelle temagrupper. Arbeidet kan fortsatt være organisert i grupper, men gruppenes formaliserte rolle eksisterer ikke lenger. Også denne type arbeid kan falle innunder oppgaver som kan finansieres med felleskostnader.

Sekretariatet forteller at ettersom ansvaret for fylkesveg ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen, hadde ikke sekretariatet erfaringstall å ta utgangspunkt i for å budsjettere felleskostnader. Partene ville bruke 2020 som erfaringsår og evaluere fordelingen som grunnlag for årsbudsjett 2021. Programrådet vurderte om det var grunnlag for å differensiere på felleskostnader mellom fylkeskommunen og Trondheim kommune. De vurderte både antall og omfang av prosjekter, men fant ikke grunnlag for å differensiere. I høringssvaret presiserer fylkeskommunen at alle parter kan lede an i prosessen med saksframlegg, men at Trondheim kommune argumenterer for at de skriver et flertall av sakene og at dette danner grunnlag for en liten differanse i felleskostnader mellom fylkeskommunen og Trondheim kommune. Statens



vegvesen har litt lavere felleskostnader. Den endelige evalueringen vil vurdere om det eventuelt er nye momenter som må trekkes inn.

Sekretariatsleder sier at de har vært opptatt av at felleskostnader skal framkomme på en mer åpen måte, både for publikum og likebehandling mellom partene. Det er viktig å synliggjøre driften og hele kostnadsbildet med Miljøpakken, også den type jobbing som resulterer i felleskostnader. Alle partene har et visst utbytte av det som skjer i Miljøpakken og partene må vurdere hvor mye de vil legge ned av innsats og kan for egen del legge mer i dette enn det som finansieres av felleskostnader i Miljøpakken.

I revisors oppstartsmøte med fylkeskommunen ble det orientert om at fylkeskommunen tok initiativ til å bringe saken om felleskostnader inn for programrådet, fordi fylkeskommunen så behov for å få på plass prinsipper for hvordan felleskostnader skulle faktureres. Hvis det ikke finnes prinsipper for fakturering av felleskostnader kan man risikere at driften tilpasses mot å fakturere felleskostnader. Hvis kontrollen med felleskostnader er for slakk, kan det bli for høye kostnader. Dersom kontrollen er for stram, kan det være aktører som ikke vil ta på seg oppgaver. System og prinsipper for felleskostnader har kommet på plass det siste året.

Videre fortelles det i oppstartsmøtet at organiseringen av Miljøpakken har vært preget av ulikheter mellom aktørene. Trondheim kommune har en egen Miljøpakken-enhet som finansieres av aktiviteten i Miljøpakken. I fylkeskommunen er oppgaver og aktiviteter i Miljøpakken fordelt i den eksisterende organisasjonen. Byveksttalen hvor tre nye kommuner ble med i Miljøpakken, aktualiserte også behovet for å få på plass prinsipper for fordeling av felles kostnader. Når Miljøpakken bestiller et prosjekt hos en av partene i Miljøpakken, følger det i de fleste tilfeller med finansiering. I tillegg er det fordelt en pott til dekning av felleskostnader. I oppstartsmøtet fortelles det at fylkeskommunen loggfører timeforbruk på fellesressurser for å få erfaring med faktisk timeforbruk, uavhengig av om det er tilgjengelige midler eller ikke. System og prinsipper for felleskostnader har kommet på plass i det siste året, og fylkeskommunen mener det er gjort et veldig bra stykke arbeid for å få dette på plass. Fra 2021 vil fylkeskommunen få på plass en timeføring hvor timene kan føres direkte på Miljøpakkeprosjekter og som felleskostnader.

Årsrapporten for 2018 viser at det er benyttet 20,6 millioner kroner til generell planlegging og koordinering. Av dette har Statens vegvesen brukt 2,3 millioner kroner og Trondheim kommune 4,8 millioner kroner. Trøndelag fylkeskommune står ikke oppført med noe. I årsrapporten for 2019 er det verken rapportert på felleskostnader eller generell planlegging og koordinering for noen av partene. Sekretariatet forteller at planen er at felleskostnader skal rapporteres på lik linje med andre prosjekter, men det mangler rutiner for rapportering hos fylkeskommunen. I høringsuttalelsen fra fylkeskommunen presiseres det at fylkeskommunen

har både i 2018 og 2019 regnskapsført, gjort krav på og fått kompensert for felleskostnader og administrative ressurser til enkeltprosjekt fra Miljøpakken. Dette på lik linje med forutgående og etterfølgende år.

Det skjer ingen refusjon i forbindelse med rapporteringen. Årsbudsjettet og bestillingen viser hvordan felleskostnader finansieres og hvor fakturaen skal gå. Partene styrer selv intervallet for fakturering, men det må faktureres i løpet av året. Sekretariatet forteller at Miljøpakken bør være klarere på felleskostnader framover og få en ordinær prosjektoppfølgning på dem.

I årsbudsjett for 2021 er koordinering og administrasjon (felleskostnader) lagt under øvrige innsatsområder sammen med informasjon, mobilitetsrådgiving, evaluering og trafikkdata og teknologiprojekter. Budsjettet beløp til hver av partene framgår i budsjettet. Bevilgningene til mobilitet er tatt inn i tabellen under i parentes og de inngår ikke i totalsummen. I tabell 12 er budsjettet for *øvrige innsatsområder* gjengitt sammen med hvem som er ansvarlig for tiltaket.

Tabell 12. Budsjett øvrige innsatsområder 2020 (i millioner kroner)

	Bevilget før 2020	Budsjett 2020	Ansvarlig etat	Bevilget før 2021	Budsjett 2021	Ansvarlig etat
Informasjon	39,3	5,3	Statens vegvesen	44,6	5,5	
Mobilitetsrådgiving	38,5	5,9	Trondheim kommune		(2,3)	Trondheim kommune
HjemJobbHjem	1,0	1,0	Trondheim kommune		(7,7)	Trondheim kommune
Evaluering og trafikkdata		2,5	Sekretariatet		2,6	Sekretariatet
Innstegshøyde-tiltak		2,0	Trondheim kommune			
Teknologi – modernisering av Gråkallbanen		0,5	Trøndelag fylkeskommune			
Teknologi – Smart P&R anlegg		0,5	Trøndelag fylkeskommune			
Teknologi – Miljøpakkens Big data		0,5	Trøndelag fylkeskommune			
Komparative studier Miljøpakker					2,1	Sekretariatet
Næringstransport				0,8	1,3	Trøndelag fylkeskommune
Teknologi bildeling					0,8	Trøndelag fylkeskommune
Innovasjon: Effektanalyse av transporttiltak i bymiljø					0,3	Trondheim kommune
Koordinering og administrasjon					16,6	Alle
Mobilitetshub					(0,5)	Trondheim kommune
SUM		18,2			29,2	

Kilde: Årsbudsjett 2020

Programrådet behandlet i sak 126/20 føringer for fakturering og fordeling av felleskostnader, etter en forutgående behandling i arbeidsutvalget. Sekretariatsleder opplyser at det var en

føring i programrådssak 131/19 at prøveåret 2020 skulle evalueres innen utgangen av 2020. Sak 126/20 er begrunnet i at det er behov for justeringer basert på erfaringene i 2020, hvor det ser ut til at Trondheim kommune og sekretariatet får et overforbruk. Siden 2020 skulle være et prøveår foreslås det at overforbruket finansieres med midler som er til overs på denne budsjettposten for perioden 2010-2018. Nivået justeres i årsbudsjett for 2021.

Programrådet vedtar at:

- føringer for fakturering og hvilke oppgaver som kan finansieres av potten felleskostnader i Miljøpakken (vedtatt i 2019) videreføres
- innmeldt overforbruk (prognose 2020) fra Trondheim kommune og sekretariatet finansieres med midler som er til overs i potten felleskostnader
- nytt nivå for felleskostnader avklares gjennom innspill til årsbudsjett for 2021. Det forutsettes en grundig prosess
- årets saldering danner ikke presedens for 2021

I årsbudsjett 2021 er felleskostnadene budsjettert som en del av *øvrige innsatsområder*. En oppstilling over felleskostnader fordelt på partene er vist i tabell 13. Tallene i parentes i 2020 er etter avklaring av merforbruk. Sekretariatsleder skriver i høringsvaret at det var sagt at 2020 skulle være et prøveår, noe som var en erkjennelse av at man ikke hadde et solid nok budsjettgrunnlag på daværende tidspunkt. Det tok man altså konsekvensen av og kalte 2020 for et prøveår.

Tabell 13. Felleskostnader 2019 til 2021 (i millioner kroner)

	2019*	2020	2021
Melhus kommune		0,5	0,5
Malvik kommune		0,5	0,5
Stjørdal kommune		0,5	0,5
Trondheim kommune	6,6	4,0 (4,5)**	4,1
Trøndelag fylkeskommune	1,2	3,7	3,8
Statens vegvesen	2,6	2,0	2,0
Sekretariatet	6,2	4,7 (5,0)**	5,2
RVU og trafikkdata	1,0	2,1	2,6***
Sum	17,6	18 (18,8)**	19,2

Kilde: Kontaktutvalgs sak ny29/19 og Kontaktutvalgs sak 34/20

\*Tallene fra 2019 er en prognose utarbeidet høsten 2019

\*\*Tallene i parentes i 2020 er en prognose for 2020

\*\*\*I 2021-budsjettet heter denne posten Evaluering og trafikkdata.

Sekretariatet svarer i en epost at RVU (reisevaneundersøkelse) og trafikkdata er delvis innkjøpte tjenester og i tillegg inngår interne kostnader ved at ett av årsverkene i sekretariatet

arbeider med statistikk og trafikkdata. I høringssvaret utdyper sekretariatsleder at sekretariatet har ansvaret for RVU. Sekretariatets kostnader fordeles etter timebruk. Eksterne kostnader som RVU skulle i utgangspunktet dekkes i et spleiselag med staten, med en andel fra hver av de lokale partene. Kontaktutvalget har bestemt at dette skal dekkes av Miljøpakken i stedet og av praktiske grunner håndteres det av sekretariatet. Det kan like godt ligge hos en av de andre partene. Tilsvarende prosjekt er det for informasjon og mobilitetsrådgivning. Disse har egne budsjett som har vært styrt fra henholdsvis Statens vegvesen og Trondheim kommune. Ansvaret for informasjon flyttes nå over til sekretariatet fra 2021.

I kontaktutvalgets behandling av årsbudsjett 2021 (sak 33/20) går det fram at det i 2019 ble gjennomført en prosess med utarbeidelse av overordnede føringer knyttet til fakturering av kostnader for koordinering og administrasjon (felleskostnader) (PR-sak 131/19 og KU-sak ny29/19). Disse føringene har vært evaluert i 2020 og er lagt til grunn for årets avsetninger. Revisor finner ikke annen dokumentasjon på evalueringen enn programrådssak 126/20 som er omtalt over.

Seksjonsleder ved seksjon mobilitet forteller at fylkeskommunen registrerer prosjektkostnader på sine prosjekter. Vegavdelingen har etablert en midlertidig modul i systemet for time-registrering i påvente av nytt system. Innenfor prosjektene er tidsbruken mer spesifikk og enklere å holde rede på enn felleskostnadene.

Både veg- og samferdselsavdelingen har definert hvem som kan fakturere felleskostnader, og det er kun de som bidrar direkte inn i prosessene, forteller seksjonsleder ved seksjon mobilitet. Seksjonsleder ved seksjon kvalitet samferdsel forteller at felleskostnadene går til å dekke fylkeskommunen sin kostnad med å drifte Miljøpakken, og blir etterfakturert på grunnlag av timeregistreringer i regneark. Alt er basert på egenrapportering fra medarbeiderne. Fra 2021 vil timer relatert til felleskostnader kunne registreres direkte i timeregistreringssystemet. I 2020 er felleskostnadene en samlepost for samferdsels- og vegavdelingen og etter interne diskusjoner er den antakelig litt knapt. Den administrative innsatsen fylkeskommunen gjør overfor Miljøpakken blir belastet Miljøpakken innenfor den tildelte rammen. Seksjonen tror at deres interesser er godt ivaretatt og at partene gjør ting etter de samme premisene.

Koordinator ved vegavdelingen forteller at de kan hente fra timebanken hva som er ført på Miljøpakken. Det er relativt få personer som har tilgang på å føre timer på felleskostnader og vegavdelingen har et oppsett over hva det kan føres miljøpakke-timer på og når. Det er ingen umiddelbar prosedyre med tildeling av timer, men indirekte vil det framstå slik.

Trondheim kommune har hatt et noe høyere budsjett på felleskostnader enn de andre partene og seksjonsleder for seksjon mobilitet bekrefter at Trondheim kommune fikk ekstra midler i

2020, men ikke i 2021. Bakgrunnen var at Trondheim kommune argumenterte for at de skrev flere saksframlegg enn andre. Seksjonslederen forteller at de ikke har statistikk på dette, men antar at det stemmer. Dette har sammenheng med at en av partene skriver saksframlegg på vegne av flere. Det er da en dialog mellom partene om hva som skal stå i saksframlegget, og dette er en forutsetning for framdriften i Miljøpakken at partene er omforent om felles innstilling til vedtak.

## 6.4 Vurdering felleskostnader

Revisjonskriteriet sier at rutiner for felleskostnader skal danne grunnlag for lik praksis med føring av felleskostnader.

Revisor finner at rutiner og praksis for felleskostnader har vært i utvikling etter at byvekstavtalen ble inngått og kontaktutvalget vedtok felles retningslinjer høsten 2019.

Revisor finner at felleskostnader tidligere ble belastet de ulike tiltaksområdene ulikt og finner ingen gode begrunnelser for denne belastningen. Det mest naturlig ville ha vært at felleskostnader var en bevilgning som ikke var knyttet til tiltaksområdene fordi det handler om generell planlegging i regi av Miljøpakken, slik som intern og ekstern oppfølging hos partene og deltakelse i styringsorgan. Det er en tendens til at felleskostnader belastes kollektiv, sykkel, gang og trafikksikkerhet med en relativt større andel enn de andre tiltaksområdene. Da framstår det som at det er bevilget mer midler til kollektiv, sykkel, gange og trafikksikkerhet enn hva som faktisk er bevilget til prosjekter på området. Fra 2021 er felleskostnader ikke hentet fra de enkelte tiltaksområdene.

Revisor finner at budsjetterte felleskostnader skal dekke deltakelse i og ledelse av temagrupper. Disse temagruppene ble stilt i bero i 2015 og ble i kontaktutvalgets sak 5/20 besluttet avvirket. Det betyr at kontaktutvalget har bevilget midler til en aktivitet som i varierende grad har blitt videreført og budsjettet er ikke korrigert etter beslutningen om å avvikle temagruppene.

I årsbudsjettet for 2021 forsvinner begrepet *felleskostnader* og erstattes av *koordinering og administrasjon* og en egen budsjettpost til sekretariatet. Endringen i begrepsbruk kan gjøre det vanskelig å følge med utviklingen over tid. Revisor finner at sekretariatet også finansieres av deler av budsjettposten RVU og trafikkdata. Revisor vurderer at det fortsatt er mulig å lage en ryddigere og mer transparent oppstilling av felleskostnader gjennom å knytte budsjettpostene tydeligere til hvilke arbeidsoppgaver som dekkes av dem. En del av denne tydeliggjøringen handler om å unngå og blande arbeidsoppgaver og utførende part i budsjettoppstillingen, eksempelvis at budsjettposten *sekretariat* omhandler alle kostnader til drift av sekretariat.

Revisor oppfatter at evalueringen av retningslinjene for felleskostnader som ble gjennomført høsten 2020 ikke var spesielt omfattende og stiller spørsmål ved grunnlaget for evalueringen. Resultater var at sekretariatet og en av partene hadde et merforbruk i forhold til tildelt budsjett, som de fikk inndekket. Revisor ville ha forventet at en slik evaluering så nærmere på konsekvensen av at temagruppene var lagt ned og at fylkeskommunen hadde overtatt veg. Videre hadde det vært naturlig med en vurdering av de tre nye kommunenes andel og litt nærmere om hvilke arbeidsoppgaver felleskostnader skal dekke. Fordelingen som ligger der i dag er i stor grad basert på en historisk fordeling og mindre med utgangspunkt i hvilke oppgaver som skal løses. Budsjettet på felleskostnader er slik revisor tolker det den budsjettposten partene har for å delta i fellesskapet. Det at felleskostnader justeres fordi noen melder inn et merforbruk, reiser også et spørsmål med praksisen omkring håndtering av merforbruk og hva felleskostnadene skal dekke hvis forskjellen mellom partene blir stor.

Samarbeidet i Miljøpakken er omfattende, og det krever ressurser å drive det. Det vil være et åpent spørsmål hvordan ressurser til drift av samarbeidet både hos partene og i sekretariatet fordeles. Uansett må dette samsvare med hvilke oppgaver som legges på partene og sekretariatet.

Revisor vurderer at rutiner og praksis rundt fakturering av felleskostnader er i forandring mot tydeligere og mer transparente rutiner og praksis, men at det fortsatt er mulig å gjøre dette tydeligere blant annet gjennom en ytterlig synliggjøring av hvilke oppgaver felleskostnadene skal dekke, og at budsjett og regnskapsoppstillingene er like. Fordelingen av felleskostnader berører også arbeidsfordeling mellom sekretariatet og partene, og hvilken rolle sekretariatet skal ha.

## **6.5 Konklusjon**

Problemstillingen som besvares i dette kapitlet er hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i Miljøpakken og etterleves disse rutinene.

Revisor konkluderer at partene i Miljøpakken har arbeidet med å få på plass rutiner for felleskostnader i Miljøpakken, men at det fortsatt gjenstår et arbeid for å gjøre dem tydeligere for å veilede en mest mulig lik praksis hos partene, gjennom at de knyttes tydeligere til hvilke oppgaver disse midlene skal dekke.

### **6.5.1 Anbefalinger**

Revisor anbefaler at fylkesrådmannen bør følge opp at:

- det arbeides videre med defineringen av felleskostnader med utgangspunkt i hvilke oppgaver de skal dekke, både hos partene og i sekretariatet, og at felleskostnader kommer tydelig fram både i budsjetter og regnskap
- det vurderes en gjennomgang av arbeidsfordelingen mellom sekretariatet og partene

## 7 FYLKESKOMMUNENS SAMFERDSELSMÅL

Dette kapitlet belyser hvordan Miljøpakken bidrar til fylkeskommunens samferdselsmål.

### 7.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om fylkeskommunens samferdselsmål:

- I hvilken grad bidrar Miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?
  - a. Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
  - b. Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?

Fylkeskommunen har i delstrategier for mobilitet, veg og trafikksikkerhet formulert mange mål som er relevante for samferdselsområdet. Strategiene og målene er delvis overlappende med innsatsområdene i Miljøpakken. For å gjøre denne problemstillingen håndterbar, har revisor avgrenset undersøkelsen til å omfatte mål som gir uttrykk for fylkeskommunens ambisjoner innen kollektivtrafikk, gange, sykkel og veg.

Fylkeskommunen spiller inn og får bevilget midler til mange prosjekter i Miljøpakken. Innenfor rammen av dette prosjektet har revisor ikke mulighet til å se detaljert på hvordan det enkelte prosjekt faktisk bidrar til fylkeskommunens samferdselsmål. I revisors gjennomgang benyttes derfor informasjon om bevilgninger til tiltak som samsvarer med aktuelle mål for samferdsel i fylkeskommunen, som tilnæringsmåte for å si noe om hvordan Miljøpakken bidrar til måloppnåelse.

### 7.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen om fylkeskommunens samferdselsmål (revisjonskriteriet er utledet i vedlegg 1).

- Fylkeskommunen må foreslå prosjekter i samsvar med føringer for innspill til Miljøpakken.
- Fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som styrker kollektivtrafikkens konkurransekraft.
- Fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som styrker gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet.
- Fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som ivaretar trafikksikkerhet, framkommelighet og miljø.



## 7.3 Miljøpakkens bidrag til fylkeskommunens samferdselsmål

I oppstartsmøtet kommer det fram at fylkeskommunen opplever at en del av målsetningene de har, er sammenfallende med målene i Miljøpakken. Administrasjonen i fylkeskommunen ser på Miljøpakken som et implementeringsverktøy for egen politikk, eksempelvis i fylkestingssak 138/18 hvor det utarbeides fremtidsbilder for Miljøpakken. Koordinator ved avdeling veg sier at fylkeskommunen vært med å sette målene i Miljøpakken og har innflytelse der. Det er ingen avstand i målene og fylkeskommunen har selv vært med å inngå dem gjennom forhandlingene.

Seksjonsleder for mobilitet i fylkeskommunen sier at det er lett å identifisere seg med Miljøpakkens målbilde og at Miljøpakken i det store og hele arbeider med prosjekter som fylkeskommunen synes det er lurt å gjennomføre. Seksjonsleder for mobilitet i fylkeskommunen sier at kollektivstøtten innenfor Miljøpakkeområdet er veldig viktig for å kunne ha det kollektivtilbudet som er i dag.

I de påfølgende delkapitlene presenteres data som beskriver fylkeskommunens innspill og gjennomslag i budsjett- og handlingsplanprosesser i Miljøpakken, data om fylkeskommunens egne satsinger/prioriteringer innenfor de temaområdene som Miljøpakken omfatter, samt data om fylkeskommens interne budsjettprosess knyttet til Miljøpakken.

### 7.3.1 Fylkeskommunens innspill til årsbudsjett 2020

Revisor ba i eposter datert 08.09.2020 og 17.09.2020 fylkeskommunen om å dokumentere sine innspill til årsbudsjett 2020 i henhold til føringer gitt i informasjonsskriv fra sekretariatet. Revisor mottok den 25.09.20 en liste med i alt 45 innspill til årsbudsjett 2020. Tre av innspillene var gjentatt to ganger. Revisor mottok ikke annen dokumentasjon av innspillene fra fylkeskommunen.

Revisor ba sekretariatet sende over dokumentasjon de har mottatt fra fylkeskommunen i forbindelse med innspill til årsbudsjett 2020. Revisor mottok i alt 30 prosjekt-ark og ett effektvurderingsskjema fra sekretariatet.

Tabell 14, 15 og 16 viser antall innspill og verdi på innspill fra fylkeskommunen, samt antall bevilgninger/avsetninger og verdi på bevilgninger/avsetninger til fylkeskommunen i årsbudsjettet 2020, fordelt på programområder. Det er en tabell for hver prosjektfase.

Tabell 14. Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2020. Fase 1, prosjektutvikling.

Programområde	Innspill		Bevilgninger/avsetninger	
	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv	4	2 mill.	4	1,7 mill.
Sykkel	4	1,7 mill.	1	0,5 mill.
Gange				
Trafikksikkerhet	6	1,55 mill.		
Veg			1	0,5 mill.
Miljø/støy	4	2 mill.	3	1,1 mill.
Annet/øvrige	5	9 mill.	3	1,5 mill.
Sum	23	16,25 mill.	12	5,3 mill.

Kilde: Fylkeskommunen, Miljøpakkens sekretariat og årsbudsjett for Miljøpakken 2020. Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge

Tabell 15. Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2020. Fase 2, detaljplanlegging.

Programområde	Innspill		Bevilgninger/avsetninger	
	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv	2	4,2 mill.	1	1 mill.
Sykkel				
Gange			1	1,5 mill.
Trafikksikkerhet	1	2 mill.		mill.
Veg				
Miljø/støy	1	0,5 mill.	1	2 mill.
Annet/øvrige	1	3 mill.		
Sum	5	9,7 mill.	3	4,5 mill.

Kilde: Fylkeskommunen, Miljøpakkens sekretariat og årsbudsjett for Miljøpakken 2020. Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge

Tabell 16. Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2020. Fase 3, utbygging.

Programområde	Innspill		Bevilgninger/avsetninger	
	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv	4	22,5 mill.	2	7,5 mill.
Sykkel	3	14 mill.	4	19,5 mill.
Gange	2	6 mill.	1	3,2 mill.
Trafikksikkerhet	1	3 mill.	1	2,5 mill.
Veg	1	4 mill.		
Miljø/støy	3	17,3 mill.	1	4 mill.
Annet/øvrige				
Sum	14	66,8 mill.	9	36,7 mill.

Kilde: Fylkeskommunen, Miljøpakkens sekretariat og årsbudsjett for Miljøpakken 2020. Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge

Samlet sett spilte fylkeskommunen inn 42 prosjekter til en verdi av 92,75 millioner kroner. Totalt ble det bevilget 46,5 millioner kroner fordelt på 24 prosjekter hvor fylkeskommunen er ansvarlig

etat. En del av midlene som er avsatt til fylkeskommunens prosjekter forutsetter at fylkeskommunen dokumenterer nytte, kostnader og bidrag til måloppnåelse før det gis klarsignal for bygging.

Ut over innspill og bevilgninger i tabell 14, 15 og 16 er det bevilget 97,8 millioner kroner til gateprosjekt i Innherredsveien, 25,7 millioner kroner til gateprosjekt i Kongens gate og 215,5 millioner kroner til drift av kollektivtransporten. Samlet sett gir dette en total bevilgning til prosjekter hvor fylkeskommunen er ansvarlig etat, på 385,5 millioner kroner i årsbudsjett 2020. Den samlede bevilgningen til fylkeskommunen utgjør om lag 32 prosent av midlene som ble fordelt i Miljøpakkens årsbudsjett for 2020.

I sak 122/19 behandlet fylkestinget høringsutkast til Miljøpakkens årsbudsjett for 2020. Høringsutkastet omtaler innspill til 34,1 millioner kroner som partene da ikke hadde avklart hvorvidt skulle være en del av Miljøpakken. I saksframlegget omtaler fylkesrådmannen disse tiltakene og kommer med en anbefaling. Vedtak i saken er at Fylkestinget slutter seg til forslaget til årsbudsjett for Miljøpakken 2020 med følgende presiseringer:

*Miljøpakken skal bevilge følgende tiltak i årsbudsjett 2020:*

- 1) *0,5 mill.kr til et forprosjekt tunnel Ila- Trolle – Flakk og nybygging/oppgradering av fv. 707 inkl. gang- og sykkelveg fra Flakk -Klett.*
- 2) *2 mill. kr til reguleringsplan Johan Tillers veg del 2*
- 3) *1 mill. kr til detaljplanlegging holdeplass på Fosslia fv. 6804*
- 4) *0,5 mill. kr til snuplass for buss på Brekkåsen, Melhus kommune*
- 5) *0,5 mill. kr til prosjektutvikling fv. 6616, Løvsetvegen*
- 6) *208,5 + 25,1 = 233,6 mill. kr til drift av kollektivtrafikk*
- 7) *0,5 mill. kr til prosjektutvikling Modernisering av Gråkallbanen*
- 8) *Prosjektutvikling innfartsparkering på Sannan. Fylkestinget ber om at innspillet om prosjektutvikling til snuplass, hvilebod og reguleringsplass for buss på Sannan i Hommelvik koples sammen med innspillet fra Malvik kommune om innfartsparkering. Disse prosjektene bør kostnadmessig, både ved planlegging og bygging, løses samtidig og uten bruk av BaneNOR sitt opparbeidede areal ved tunnelåpningen. Det bevilges 0,4 mill. kr samlet til prosjektutvikling, byggeplan og kostnadsanslag for disse tiltakene.*

*Miljøpakken skal ikke bevilge følgende tiltak i årsbudsjett 2020:*

- 1) *Prosjektutvikling på Øvre Sjetnehaugan*

*Med bakgrunn i vedtaket får fylkesordføreren fullmakt til å fremforhandle et omforent budsjett med de øvrige partene i Miljøpakken.*

Jamfør endelig årsbudsjett for Miljøpakken 2020 fikk fylkeskommunen, med to unntak, gjennomslag for presiseringer vedtatt i fylkestingets sak 122/19. Unntakene gjelder bevilgning av 2 millioner kroner til reguleringsplan for Johan Tillers veg del 2 (tas ikke inn i årsbudsjett

2020) og forslag om tillegg på 25,1 millioner kroner til drift av kollektivtrafikken (her fikk fylkeskommunen bare delvis gjennomslag i form av et tillegg på 7 millioner kroner).

### 7.3.2 Fylkeskommunens samferdselsbudsjett for 2020 – rådmannens forslag

I 2020 budsjetterer fylkeskommunen totalt med om lag 1,2 milliarder kroner til drift av kollektivtransport. Ifølge rådmannens budsjettforslag anslås kostnader til drift av kollektivtrafikken i Miljøpakken-området til 412 millioner kroner i 2020. Under de forutsetninger som gjøres i fylkesrådmannens forslag til budsjett, skal 201 millioner kroner finansieres over fylkeskommunens budsjetter, mens 211 millioner kroner finansieres av Miljøpakken. Seksjonsleder for mobilitet i fylkeskommunen sier at kollektivstøtten innenfor Miljøpakken-området er veldig viktig for å kunne ha det kollektivtilbudet som er i dag.

Rådmannens forslag til investeringsbudsjetter for kollektivområdet og fylkesveg for 2020-2023 fremgår av henholdsvis figur 4 og 5.

#### Investeringsbudsjett Kollektiv

Prosjektets navn Millioner kroner	Total kostnadsramme	Finansiert pr. 31.12.2019	Budsjett 2019	Økonomiplanperiode			
				2020	2021	2022	2023
<b>Kollektivtransport</b>							
Bussdepot	350,0	295,1	50,0	54,9			
Nye hvilebrakker AtB	30,3	14,3	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Knutepunktutvikling	20,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Investering i ferjekaier	100,0	0,0	0,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Sjø sikkerhet, vindmålere	2,0	0,0	0,0	2,0			
Kollektiv infrastruktur	35,0	0,0	0,0	5,0	10,0	10,0	10,0
<b>Investering</b>				<b>94,9</b>	<b>43,0</b>	<b>43,0</b>	<b>43,0</b>
Merverdiavgiftskompensasjon				17,0	8,0	8,0	8,0
Refusjon fra staten, Bymiljøavtalen				84,1			
Selvfinansierende låneopptak				3,3	3,3	3,3	3,3
Låneopptak som belaster driftsøkonomien				-9,5	31,7	31,7	31,7
<b>Finansiering</b>				<b>94,9</b>	<b>43,0</b>	<b>43,0</b>	<b>43,0</b>

Kilde: Fylkestinget sak 117/19

Figur 4. Investeringsbudsjett kollektiv 2020-2023 – fylkesrådmannens forslag

I fylkesrådmannens forslag til investeringsbudsjett settes det av 94,9 millioner kroner til kollektivområdet i 2020. Det fremgår ikke av investeringsbudsjettet hvor stor andel av disse investeringene som skal gjøres innenfor Miljøpakke-området. Jamfør tabell 14, 15 og 16 fordelte Miljøpakken 10,2 millioner kroner til kollektivinvesteringer på fylkeskommunens ansvarsområde. Disse midlene kommer i tillegg til 94,9 millioner kroner i fylkeskommunens budsjett.

Investeringsbudsjettet for fylkesveg viser at fylkeskommunens bidrag til Miljøpakken er 73,9 millioner kroner i 2020. Figur 5 viser investeringsbudsjettet på veg.

**Investeringsbudsjett Fylkesvei**

Prosjektets navn Millioner kroner	Total kostnads- ramme	Finansiert pr. 31.12.2019	Budsjett 2019	Økonomiplanperiode			
				2020	2021	2022	2023
<b>Fylkesveger</b>							
Fosenvegene, pakke 1&2				20,6	144,2	170,6	
Fosenvegene, pakke 3				92,4	12,2		
Laksevegen, trinn 1				68,5			
Laksevegen, trinn 2				335,0	85,7	63,8	
Fv 704 Sandmoen - Tanem							
Knarrlagsund bru						77,5	77,5
Fv 17/20 Dyrstad-Sprova-Malm				233,2	80,5		
Sum store prosjekter				749,7	322,6	311,9	77,5
TRFK bidrag Miljøpakke Trondheim				73,9	73,9	73,9	73,9
Mindre veganlegg				25,4		14,1	
Gang- og sykkelveger				32,0	25,0	25,0	20,0
Tunnelsikkerhetsf. - forskudd statlige midler						61,9	61,9
Fornyingsprogram fylkesveg				200,4	254,9	308,2	286,4
Trafikksikkerhet				16,5	16,5	16,5	16,5
Miljø				8,8	8,5	8,5	9,3
Planlegging				18,6	18,6	18,6	18,6
Strategisk grunnverv							
Skredsikringstiltak				222,0	57,5		
Bufferfond							
<b>Investering</b>			<b>2164,9</b>	<b>1347,3</b>	<b>777,5</b>	<b>838,6</b>	<b>564,1</b>
Merverdiavgiftskompensasjon				242,5	139,9	151,0	101,5
Bruk av fond tunnelsikkerhetsmidler						59,5	19,8
Kommunal medfinansiering				40,0			
Annen eksternt finansiering				38,4			
Bompengefinansiering				563,8	275,1	206,9	
Forskuttering tunnelsikkerhetstiltak, fremtidig statlig refusjon						2,3	43,0
Forskuttering rassikring (Fv 723, Fv 14), fremtidig statlig refusjon				157,0	57,5		
Låneopptak som belaster driftsøkonomien				301,9	301,3	415,2	396,1
Overført fra driftsregnskapet				3,7	3,7	3,7	3,7
<b>Finansiering</b>				<b>1347,3</b>	<b>777,5</b>	<b>838,6</b>	<b>564,1</b>

Kilde: Fylkestinget sak 117/19

Figur 5. Investeringsbudsjett fylkesveg 2020-2023 – fylkesrådmannens forslag

Utenom de store vegprosjektene budsjetterer fylkeskommunen i 2020 med midler på innsatsområder som er sammenfallende med Miljøpakken, eksempelvis gang- og sykkelveger. Det fremgår ikke av fylkeskommunens investeringsbudsjett om disse prosjektene, eventuelt hvor stor andel av disse investeringene, som er Miljøpakken-prosjekter. Tabell 14, 15 og 16 viste at i Miljøpakkens årsbudsjett for 2020 fikk fylkeskommunen som prosjekteier bevilget 24,7 millioner til gang- og sykkelveger, 2,5 millioner til trafikksikkerhet, 0,5 millioner til veg, 7,1 millioner kroner til miljø/støy og 1,5 millioner kr til prosjekter på øvrige områder.

### 7.3.3 Fylkeskommunens innspill til handlingsprogram 2021-2024

I epost fra fylkeskommunen datert 25.09.2020 fikk revisor oversendt en liste over innspill fra fylkeskommunen til handlingsprogram 2021-2024. Listen består av i alt 21 innspill med en samlet verdi på til sammen 846,65 millioner kroner. For 14 av innspillene har revisor mottatt prosjekt-ark og effektvurderingsskjema. I tillegg har revisor mottatt innspillskjema og avtale og vedtak om statlig tilskudd til bussdepot (kommer i tillegg til de 21 innspillene omtalt over). I tabell 17 er innspillene fordelt på innsatsområder og prosjektfaser.

Tabell 17. Innspill handlingsprogram 2021-2024

Innspill	Fase 1 Prosjektutvikling		Fase 2 Detaljplanlegging		Fase 3 Utbygging		Sum	
	Antall	Sum	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv			2	0,85 mill.	2	18 mill.	4	18,85 mill.
Sykkel			1	249,4 mill.	3	67,8 mill.	4	317,2 mill.
Gange			2	0,8 mill.	2	1,5 mill.	4	2,3 mill.
Trafikk-sikkerhet			1	1,8mill.	1	0,5 mill.	2	2,3 mill.
Veg					2	438,6 mill.	2	438,6 mill.
Miljø/støy								
Flere områder			3	5,6 mill.	2	61,8 mill.	5	67,4 mill.
Annet/øvrig								.
Sum			9	258,45 mill.	12	588,2 mill.	21	846,65 mill.

Kilde: Fylkeskommunen og Miljøpakkens sekretariat, bearbeidet av revisjon Midt-Norge

I handlingsprogrammet er det i stor grad lagt opp til rammeavsetninger til ulike programområder og prosjektfaser. Det fremgår av handlingsprogrammet at prioritering av prosjekter vil skje i forbindelse med prosessen for årsbudsjett 2021 eller senere. Det foreligger derfor ikke grunnlag i handlingsprogrammet for å sette opp en fullstendig oversikt over hvordan Miljøpakken har fordelt midler til prosjekter hvor fylkeskommunen er ansvarlig etat.

Sekretariatet opplyser at fylkeskommunen i prosessen med handlingsprogram 2021–2024 sendte inn mange innspill til hver av de tre prosjektfasene. Innspill til prosjektutvikling ble trukket ettersom innspill til fase 1 hører til i årsbudsjettet. I tillegg ble mange av innspillene fra fylkeskommunen til fase 2 og 3 trukket som følge av at dokumentasjonen ikke var tilfredsstillende. Etter at sekretariatet hadde mottatt innspillene, gjennomførte de møter med fylkeskommunen hvor de gikk gjennom dokumentasjonen som forelå. Det var enighet mellom sekretariatet og fylkeskommunen om at noen prosjekter ikke var tilstrekkelig dokumentert. Fylkeskommunen fikk tilbakemelding på hva som måtte jobbes med for at innspillene skulle tilfredsstille kravene. Sekretariatet ba fylkeskommunen trekke innspillene og modne frem prosjektene slik at de kunne komme med oppdaterte innspill til årsbudsjett 2021. Fylkeskommunen trakk mange av sine innspill og mange av disse innspillene ble derfor ikke formelt fremmet i prosessen med handlingsprogram 2021–2024.

I sak 76/20 behandler fylkestinget *Høringsutkast Miljøpakkens handlingsprogram 2021-2024*. Av saksframlegget fremgår det at fylkesrådmannen er tilfreds med prosessen som er gjennomført av alle partene i Miljøpakken. Det framgår av saken at innspill og synspunkt løpende er vurdert i arbeidet med utkastet. Fylkesrådmannens innstilling er at Fylkesutvalget støtter fremlagte høringsutkast til handlingsprogram for Miljøpakken for perioden 2021–2024.

Fylkestinget vedtar å støtte det fremlagte høringsutkastet til handlingsprogram for Miljøpakken for perioden 2021–2024 med følgende bemerkning:

- *Porteføljen oppdateres i løpet av perioden med en vurdering av effekt på det oppdaterte nullvekstmålet og ny målemetodikk.*
- *Proessen med soneinndeling av avtaleområdet må startes opp.*

Fylkestinget har i tillegg en rekke spesifikke vedtak til høringsutkastet og gir fylkesordfører fullmakt til å fremforhandle et omforent handlingsprogram med de øvrige partene i Miljøpakken, innenfor rammene av vedtatt handlingsplan. Kontaktutvalget i Miljøpakken behandlet i møte 28.08.2020 (sak 27/20) vedtakene som hadde kommet inn fra partene i den politiske høringen. Det fremgår av saken at alle vedtak som har kommet fra partene i høringen er gruppert i tre tabeller. Omforente innspill ved behandling av handlingsprogram 2021–24 er lagt i tabell 1, innspill ivaretatt i tidligere bestillinger i Miljøpakken inngår i tabell 2 og partsinnspill til senere arbeid med årsbudsjett og handlingsprogram inngår i tabell 3. I tabell 1 innarbeides to av fylkestingets vedtak fra høringen i handlingsprogrammet (trafikkopplæring på sykkel 0,5 millioner kroner og teknologiprojektene *big data* og *bildeling*). De øvrige innspillene fra fylkeskommunen i tabell 1 betraktes enten som innspill til arbeidet med neste årsbudsjett, innspill til føringer for arbeidet i Miljøpakken eller forslag om utredning innenfor Miljøpakken. Tabell 2 inneholder flere vedtak fra den politiske behandlingen i fylkeskommunen som vurderes å være ivaretatt i tidligere bestillinger til Miljøpakken. I tabell 3 er flere av vedtakene fra den politiske behandlingen i fylkeskommunen vurdert som partsinnspill til senere arbeid med årsbudsjett og handlingsprogram.

Koordinator for Miljøpakken ved seksjon mobilitet forteller at i siste handlingsprogramprosess meldte både AtB og fylkeskommunen inn behov for kollektivtransportprosjekt. I et møte med sekretariatet ble fylkeskommunen informert om at Trondheim kommune i 2018 fikk bestilling fra sekretariatet på det prosjektet fylkeskommunen foreslo i handlingsprogram 2021-2024. Innspillet ble deretter trukket fra lista, og det har fylkeskommunen stor forståelse for. Fylkeskommune har vært i kontakt med Trondheim kommune og sekretariatet om å overføre prosjektet til fylkeskommunen fordi det foreslåtte tiltaket er på fylkesveg. Trondheim kommune vil være tett involvert i prosjektet. Nå er rutinene endret slik at bestillingen går til vegeier.

### 7.3.4 Fylkeskommunens innspill til årsbudsjett 2021

I epost fra fylkeskommunen datert 25.09.2020 fikk revisor oversendt en liste over innspill fra fylkeskommunen til årsbudsjett 2021. Listen består av i alt 27 innspill. Revisor mottok ikke ytterligere dokumentasjon av innspill fra fylkeskommunen.

På forespørsel fra revisor 05.10.2020 oversendte sekretariatet dokumentasjon på fire innspill fra fylkeskommunen. Som følge av at det var kommet få innspill innen opprinnelig frist, ble frist for innspill til årsbudsjett 2021 forlenget fra 15.06.2020 til 19.10.2020. Etter at denne fristen gikk ut, mottok revisor ytterlige dokumentasjon fra sekretariatet på innspill fra fylkeskommunen. Revisor har mottatt prosjekt-ark for 25 av innspillene, og effektvurderingsskjema for 14 av innspillene som inngår på listen med 27 tiltak mottatt fra fylkeskommunen.

Tabell 18, 19 og 20 viser antall innspill og verdi på innspill fra fylkeskommunen, samt antall bevilgninger/avsetninger og verdi på bevilgninger/avsetninger til fylkeskommunen i årsbudsjettet 2021, fordelt på programområder og prosjektfaser.

Tabell 18. Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2021. Fase 1, prosjektutvikling.

Programområde	Innspill		Bevilgninger/avsetninger	
	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv	2	0,3 mill.	2	0,7 mill.
Sykkel	2	2,5 mill.	3	1,8 mill.
Gange				
Trafikk-sikkerhet	1	0,5 mill.	3	1,5 mill.
Veg	1	0,5 mill.		
Miljø/støy				
Kombinasjon flere				
Annet/øvrige	2	2,3 mill.	4	6,4 mill.
Sum	8	6,1 mill.	12	10,4 mill.

Kilde: Fylkeskommunen, Miljøpakkens sekretariat og forslag til årsbudsjett for Miljøpakken 2021. Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge

Tabell 19. Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2021. Fase 2, detaljplanlegging.

Programområde	Innspill		Bevilgninger/avsetninger	
	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv	1	1 mill.	2	2,2 mill.
Sykkel	4	6,5 mill.	3	3 mill.
Gange				
Trafikk-sikkerhet	2	1,5 mill.	3	3 mill.
Veg				
Miljø/støy				
Kombinasjon flere	1	10 mill.		
Annet/øvrige				
Sum	8	19 mill.	8	8,2 mill.

Kilde: Fylkeskommunen, Miljøpakkens sekretariat og forslag til årsbudsjett for Miljøpakken 2021. Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge



Tabell 20. Innspill og bevilgninger/avsetninger årsbudsjett 2021. Fase 3, utbygging.

Innspill	Innspill		Bevilgninger/avsetninger	
	Antall	Sum (kr)	Antall	Sum (kr)
Kollektiv	3	20,2 mill.	1	12 mill.
Sykkel	3	13,6 mill.	2	8 mill.
Gange	2	1,5 mill.		
Trafikk-sikkerhet	1	2 mill.	5	6,4 mill.
Veg	2	91,1 mill.		
Miljø/støy				
Kombinasjon flere				
Annet/øvrig				
Sum	11	128,4 mill.	8	26,4 mill.

Kilde: Fylkeskommunen, Miljøpakkens sekretariat og forslag til årsbudsjett for Miljøpakken 2021. Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge

Ifølge tabell 18 får fylkeskommunen innvilget flere prosjekter enn de revisor fikk tilsendt. Totalt bevilgede midler for alle tre fasene er under en tredjedel av innspillene.

Ut over bevilgninger som inngår i tabellene er det bevilget 50 millioner kroner til gateprosjekt i Innherredsveien, 215,5 millioner kroner til drift av kollektivtransporten og 51,5 millioner kroner til reduserte billettpriser kollektivtransport. Samlet sett medfører dette en total bevilgning til prosjekter hvor fylkeskommunen er ansvarlig etat, på 362 millioner kroner i forslag til årsbudsjett for 2021. Den samlede bevilgningen til fylkeskommunen utgjør om lag 34,8 prosent av midlene som er fordelt i forslag til Miljøpakkens årsbudsjett for 2021.

Ifølge sekretariatet hadde fylkeskommunen innen ordinær frist for innspill til årsbudsjett 2021 (15.06.2020) kun sendt inn fire innspill, alle til fase 1 som omfatter prosjektutvikling. Årsbudsjettet for 2021 skulle etter planen behandles i programrådet 13.10.2020. Som følge av at mange innspill til årsbudsjett 2021 kom sent og var mangelfulle, forlenget programrådet fristen for innspill til mandag 19.10.2020. Innspill som ikke var tilstrekkelig dokumentert innen denne fristen, ble ifølge sekretariatet ikke med i videre prosess med årsbudsjett. For å få til et årsbudsjett for 2021, ble det etter utløpet av forlenget frist for innspill nedsatt to arbeidsgrupper som skulle gå gjennom innspillene og kvalitetssikre at partene var omforente om at tiltakene bidro til måloppnåelse og at de tilfredsstilte andre vedtatte føringer. Arbeidsgruppene bestod av representanter fra partene. Den korte tidsfristen innebar at arbeidsgruppene ikke hadde tid til noen kvalitetskontroll av budsjettet. Sekretariatet sier at noen vurderinger av hvilke prosjekter som ble med i årsbudsjettet kan være litt tvilsomme og at utfallet nok kunne ha vært noe annerledes om man hadde bedre tid. Det var klare regler for hva som skulle med i budsjettet og ikke. Denne praksisen ble fulgt, men det var ikke tid til å avklare eventuelle misforståelser. Ifølge seksjonsleder for mobilitet hadde fylkeskommunen prosjektinnspill som ikke gikk videre på grunn av for svakt faktagrunnlag.

Forslag til Miljøpakkens årsbudsjett 2021 ble behandlet i fylkesutvalget 22.12.2020, sak 359/20.

### 7.3.5 Fylkeskommunens samferdselsbudsjett for 2021 – rådmannens forslag

Fylkeskommunens samferdselsbudsjett for 2021 ble behandlet i fylkestinget 16.12.2020/ 17.12.2020. Figur 6 viser forslag til driftsbudsjett for kollektivtrafikk i perioden 2021–2024. Det fremgår at driften av kollektivtrafikken i Miljøpakkeområdet anslås å koste om lag 413,1 millioner kroner i 2021. Inntektsposten *bruk av belønningssmidler* samsvarer med tilskuddet fylkeskommunen mottar fra Miljøpakken til drift av kollektivtrafikk i avtaleområdet.

#### Budsjett pr hovedområde:

	2020-kr.	2021-kr.			
	Revidert budsjett 2020	2021	2022	2023	2024
<b>Ramme kollektivtrafikk (eks fondsbruk)</b>	<b>1 173 288</b>	<b>1 236 004</b>	<b>1 192 568</b>	<b>1 192 568</b>	<b>1 192 568</b>
AtB Miljøpakkeområdet	392 914	384 292	385 257	386 227	387 201
AtB Trøndelag (eks Miljøpakkeomr.)	958 922	959 770	916 859	915 930	914 996
Trfk samferdsel miljøpakkeområdet	32 701	28 831	28 894	28 958	29 022
Trfk samferdsel	55 786	78 611	77 058	76 954	76 849
Bruk av Belønningssmidler	- 215 500	- 215 500	- 215 500	- 215 500	- 215 500
<b>Sum budsjett kollektivtrafikk</b>	<b>1 224 823</b>	<b>1 236 004</b>	<b>1 192 568</b>	<b>1 192 568</b>	<b>1 192 568</b>

Finansiering av budsjett over ramme:

Bruk av ubenyttet mindreforbruk 55 000 - - - -

Kilde: Fylkestinget sak 130/20

Figur 6. Driftsbudsjett kollektivtrafikk 2021-2024 – fylkesrådmannens forslag

Figur 7 viser rådmannens forslag til budsjett for investeringer i kollektivtransport for perioden 2021–2024, samt hvordan disse skal finansieres.

Kollektivinvesteringer 1000 kroner	Budsjett		Økonomiplan	
	2021	2022	2023	2024
Bussdepot	5 000	95 000	-	-
Nye hvilebrakker AtB	4 000	4 000	4 000	-
Investeringer i Ferjekaier	25 000	-	-	-
Kollektiv infrastruktur	10 000	-	-	-
Søkeportal skoleskyss	2 000	-	-	-
<b>Kollektivinvesteringer</b>	<b>46 000</b>	<b>99 000</b>	<b>4 000</b>	<b>-</b>

Finansiering kollektivinvesteringer 1000 kroner	Budsjett		Økonomiplan	
	2021	2022	2023	2024
Momskompensasjon	-8 280	-17 820	-720	-
Refusjon fra staten, byvekstavtalen	-	-42 000	-	-
Låneopptak	-37 720	-39 180	-3 280	-
<b>Sum finansiering</b>	<b>-46 000</b>	<b>-99 000</b>	<b>-4 000</b>	<b>-</b>

Kilde: Fylkestinget sak 130/20

Figur 7. Investeringsbudsjett kollektivtrafikk 2021-2034 – fylkesrådmannens forslag

I fylkesrådmannens forslag til investeringsbudsjett settes det av 46 millioner kroner til kollektivområdet i 2020. Det fremgår ikke av investeringsbudsjettet hvor stor andel av disse investeringene som skal gjøres innenfor Miljøpakken-området. Jamfør tabell 18, 19 og 20 foreslår Miljøpakken å fordele 14,9 millioner kroner til fylkeskommunale kollektivprosjekter i 2021.

Figur 8 viser rådmannens forslag til budsjett for investeringer i fylkeskommunal veg for perioden 2021–2024, samt kilder til finansiering.

Veginvesteringer 1000 kroner	Budsjett		Økonomiplan	
	2021	2022	2023	2024
U310 - Fosenvegene, pakke 1 & 2	146 100	151 400	63 700	-
U310 - Fosenvegene, pakke 3	13 200	-	5 000	-
U310 - Fv 30 Støren-Røros	5 000	1 200	50 000	100 000
U310 - Fv 704 Sandmoen - Tanem	26 700	-	-	-
U310 - Fv17/720 Dyrstad-Sprova-Malm	70 400	66 700	20 600	-
U310 - Knarrlagsund bru	10 000	5 000	-	-
U310 - Lakseveg Nord	5 500	1 200	50 000	100 000
U310 - Laksevegen, trinn 2	92 900	56 600	-	-
U320 - Mindre veganlegg	53 200	14 100	-	-
U325 - Fornyingsprogram fylkesveg	351 300	287 400	181 800	196 100
U325 - Fornyingsprogram Tunnelsikkerhetsforskriften	84 100	78 500	78 500	78 500
U330 - Gang- og sykkelveger	28 000	19 900	16 700	12 000
U340 - Trafikksikkerhet	30 700	16 500	16 500	16 500
U350 - Miljø	29 800	11 400	11 400	11 400
U370 - Planlegging	18 600	15 000	15 000	15 000
U410 - Skredsikringstiltak	44 000	-	-	-
U610 - TRFK bidrag Miljøpakke Trondheim	73 900	73 900	73 900	73 900
<b>Veginvesteringer</b>	<b>1 083 400</b>	<b>798 800</b>	<b>583 100</b>	<b>603 400</b>

Finansiering veginvesteringer 1000 kroner	Budsjett		Økonomiplan	
	2021	2022	2023	2024
Momskompensasjon	-195 010	-143 780	-104 960	-108 610
Kommunal medfinansiering	-5 250	-1 200	-	-
Ekstern finansiering (Statkraft)	-43 620	-	-	-
Bompenger	-276 000	-171 700	-125 800	-160 000
Bruk av tunnellsikkerhetsfondet	-	-49 797	-16 599	-16 599
Låneopptak	-563 520	-432 323	-335 741	-318 191
<b>Veginvesteringer</b>	<b>-1 083 400</b>	<b>-798 800</b>	<b>-583 100</b>	<b>-603 400</b>

Kilde: Fylkestinget sak 130/20

Figur 8. Investeringer fylkesveg 2021-2024 – fylkesrådmannens forslag

Det fremgår av investeringsbudsjettet for fylkesveg at fylkeskommunens bidrag til Miljøpakken er 73,9 millioner kroner i 2021. I tabell 17 bevilger Miljøpakken i forslaget til årsbudsjett for 2021 å fordele 12,8 millioner kroner til sykkelveger, 10,9 millioner kroner til trafikksikkerhet, og 6,4 millioner kroner til prosjekter på øvrige områder hvor fylkeskommunen er prosjekteier. Det fremgår ikke av forslaget til investeringsbudsjettet for fylkeskommunen hvor stor andel av disse investeringene som skal gjøres innenfor Miljøpakken-området og hvordan Miljøpakkens finansiering bidrar.

I fylkesrådmannens forslag til økonomiplan står det at en vesentlig del av den fremtidige investeringen på vegnettet i Miljøpakken knytter seg til fylkesveg. Av budsjettforslaget fremgår det videre at fylkeskommunen derfor allokterer en vesentlig innsats i Miljøpakken-samarbeidet for å ivareta fylkeskommunen sine interesser med tanke på prioritering av prosjekt og løsningsvalg. Av større nåværende og fremtidige prosjekter på fylkesveg innenfor avtaleområdet, nevnes Fv. 704 Tanem–Tulluan, Fv. 707 Brå bru, gateprosjektene og flere store sykkelvegprosjekter. Ifølge budsjettforslaget vil aktiviteten knyttet til fylkesvegprosjekter innenfor Miljøpakken fremover utgjøre en betydelig del av fylkeskommunens samlede portefølje for investeringsprosjekter på fylkesveg.

### **7.3.6 Fylkeskommunens interne budsjettprosess knyttet til Miljøpakken**

Seksjonsleder for mobilitet i fylkeskommunen opplever at de har veldig bra samarbeid med sekretariatet i innspillfasen. Seksjonsleder synes ikke det er lett å jobbe med kompliserte tiltak i Miljøpakken og at det derfor oppleves veldig bra å få bistand fra sekretariatet. I prosjektetableringsfasen er det også veldig god dialog med sekretariatet.

Seksjonsleder for mobilitet sier at det er flere årsaker til at fylkeskommunen ikke klarer å følge opp rutinene i Miljøpakken. Seksjonsleder sier at malen som sekretariatet har utarbeidet er forstått, men fylkeskommunen må øve seg på å bruke den. Koordinator på avdeling veg sier at det faglige nivået i avdeling veg er veldig sterkt, men at det har manglet kapasitet. Vegavdelingen forholder seg til malene, men diskuterer også forbedringer. Malene oppleves som krevende og tilbakemeldingen fra fagfolkene er at de er litt vanskelige. Det er også et spørsmål om å bli kjent med dem, samtidig med at de kan forbedres.

Seksjonsleder for mobilitet i fylkeskommunen peker også på at framdriftsplanene i Miljøpakken er annerledes enn i fylkeskommunen og det er en strukturutfordring. Årshjulet som sekretariatet legger opp til med innspill midt i året, gjør at fylkeskommunen har halve året på å utarbeide dokumentasjon. Fylkeskommunen ønsker ikke å avvike fra den planen som legges, men seksjonsleder sier at den er utfordrende. Eksempelvis kan fylkeskommunen få bestilling på byggeplanlegging fra sekretariatet i februar, som det jobbes med fra mars og utover. Det er en utfordring å ha innspill klare til fristen i juni når byggeplanen ikke er ferdig før i august. Dette gjelder større prosjekter. For mindre prosjekter er det enklere prosesser. Koordinator på vegavdelingen sier at det har vært en viss treghet i den nye organisasjonen for å klare å levere til rett tid. Det har vært ressursutfordringer med å sette sammen innspillene. Koordinator sier at det ikke har vært godt nok tidsmessig, men at innholdet har vært greit. Ifølge koordinator er dessverre dette ikke helt nytt, slik har det vært tidligere også. Det har vært både en faktisk ressursutfordring, samtidig som en litt generell utfordring med holdning til fristene blant partene. Noen ganger har også fristene kanskje også blitt oppfattet som lite hensiktsmessig.

Sekretariatet sier at de ikke har vært streng på overholdelse av fristene for innspill. Det har hendt at fristen har vært tøyd med 3-4 måneder. Sekretariatet sier at de har vært for snille med dette tidligere da det går utover framdrift og kvalitet.

For å få mer ut av Miljøpakken mener seksjonsleder for mobilitet at fylkeskommunen må bli bedre på håndverket slik at prosjekter modnes raskt og godt, samt legge en bedre strategi for hvordan fylkeskommunene skal få støtte for sine prosjekter.

Seksjonsleder mobilitet forteller at samferdselsavdelingen bidrar med flere årsverk inn i Miljøpakken og fakturerer mye av dette arbeidet. Det budsjetteres forsiktig med denne inntekten og fylkeskommunen ansetter i liten grad personer i forhold til forventede inntekter. Dermed er ikke fylkeskommunen like avhengig av fakturering for å gå i balanse, og har svakere bemanning enn Trondheim kommune som har ansatt personer i en miljøpakkeenhet med liten grad av lønnsbudsjett. Seksjonsleder opplever at fylkeskommunen er for tynt bemannet til å få innflytelse på alle områder. Det har nå kommet på plass et internt samarbeid på tvers av avdelinger i fylkeskommunen for å utvikle innspill til prosjekter i Miljøpakken. Det starter med avdelingsvise prosesser først, før saksbehandlere møtes på tvers. Målet er å få på plass prosjekter i fase 2 slik at de er klare til utbygging.

## 7.4 Vurdering

### 7.4.1 Etterlevelse av føringer for innspill

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen må foreslå prosjekter i samsvar med føringer for innspill til Miljøpakken.

Gjennomgangen revisor har gjort, viser at fylkeskommunen får gjennomslag for mange av sine innspill til Miljøpakken, men at mange innspill også ikke blir med videre. Fylkeskommunen har utfordringer med å overholde frister og utarbeide tilfredsstillende dokumentasjon av innspill. Revisor finner holdepunkter i data for at fylkeskommunen opplever det som krevende å tilpasse egen virksomhet og framdrift etter fristene som er satt i årshjulet i Miljøpakken. Revisor oppfatter at dårlig timing mellom fylkeskommunens prosesser og Miljøpakkens prosesser har en viss betydning for at innspill ikke leveres innen fastsatte frister. Samtidig er det slik at sekretariatet ikke har vært strenge når det kommer til å avvise innspill som følge av at partene ikke overholder frister. I kapittel fire er det redegjort for at budsjettprosessen legges opp annerledes i 2021.

Det er klare holdepunkter i data for at en god del innspill fra fylkeskommunen avvises som følge av at innspillene ikke tilfredsstiller kravene til dokumentasjon. Føringerne for dokumentasjon av innspill vedtas av partene og formidles også i informasjonsskriv fra sekretariatet forut

for at prosessene starter. Revisors vurdering er at fylkeskommunen kjenner føringene for innspill godt. Revisor vurderer videre at fylkeskommunens interesser også er ivaretatt på en god måte gjennom egen dialog med sekretariatet i innspillsprosessen. Etter revisors skjønn, har svakheter i etterlevelse av dokumentasjonskrav og kvalitet på innspill sammenheng med at fylkeskommunen har liten kapasitet til utredning og modning av prosjekter samt at Sams veg har blitt en del av fylkeskommunen i 2020.

Dersom fylkeskommunen skal få gjennomslag for flere innspill, og derigjennom øke Miljøpakkens bidrag til egne samferdselsmål, bør det etter revisors skjønn vurderes om utredningskapasiteten bør styrkes. Styrking av utredningskapasiteten kan innebære at det settes av større personalressurser (flere ansatte), at utredningskompetansen økes og/eller at det gjøres strategiske og organisatoriske grep som støtter opp under økt gjennomslag for prosjekter i Miljøpakken. Kostnadene forbundet med å styrke utredningskapasiteten må vurderes opp mot hva fylkeskommunen forventer å få igjen i form av større gjennomslag i Miljøpakken.

#### **7.4.2 Styrking av kollektivtransportens konkurransekraft**

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som styrker kollektivtrafikkens konkurransekraft.

Gjennom deltakelse i Miljøpakken får fylkeskommunen hvert år dekket om lag halvparten av kostnadene forbundet med drift av kollektivtransporten i byvekstomtaleområdet. I 2021 er det i tillegg til driftstilskuddet på 215,5 millioner kroner, avsatt 51,5 millioner kroner til reduserte billettpriser i kollektivtransporten som følge av tilleggsavtalen til byvekstomtalen.

I 2020 spilte fylkeskommunen inn forslag til investeringer i kollektivtiltak til en samlet verdi av 28,7 millioner kroner. I årsbudsjett for Miljøpakken ble det avsatt 10,2 millioner kroner til fylkeskommunale investeringer i kollektivtransport. Til sammenligning var fylkeskommunens totale investeringsbudsjett for kollektivtransport om lag 95 millioner kroner i 2020.

I 2021 spilte fylkeskommunen inn forslag til investeringer i kollektivtiltak til en samlet verdi av 21,5 millioner kroner. For 2021 ligger det an til at Miljøpakken, i tillegg til driftstilskuddet og tilskuddet for reduserte billettpriser, vil bevilge 14,9 millioner kroner til fylkeskommunale investeringer i kollektivtransport. Til sammenligning har fylkesrådmannen foreslått en samlet investeringsramme for kollektivtransport i fylkeskommunen på om lag 46 millioner kroner for 2021.

Revisor vurderer at fylkeskommunen får gjennomslag i Miljøpakken for prosjekter som styrker kollektivtransportens konkurransekraft.

### **7.4.3 Styrking av gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet**

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som styrker gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet.

Til Miljøpakkens årsbudsjett 2020 spilte fylkeskommunen inn forslag til investeringer i gå- og sykkeltiltak til en samlet verdi av 21,7 millioner kroner. I årsbudsjettet for Miljøpakken ble det avsatt totalt 24,7 millioner kroner til fylkeskommunale gang- og sykkelprosjekter. Til sammenligning foreslo fylkesrådmannen i 2020 en total investeringsramme på 32 millioner kroner til fylkeskommunale gang- og sykkelvegprosjekter.

Til Miljøpakkens årsbudsjett 2021 spilte fylkeskommunen inn forslag til investeringer i gå- og sykkeltiltak til en samlet verdi av 24,1 millioner kroner. I forslag til årsbudsjett for Miljøpakken 2021 er det avsatt totalt 12,8 millioner kroner til fylkeskommunale sykkelprosjekter. Til sammenligning foreslår fylkesrådmannen for 2021 en total investeringsramme på til sammen 28 millioner kroner til fylkeskommunale gang- og sykkelvegprosjekter.

Revisor vurderer at fylkeskommunen får gjennomslag i Miljøpakken for prosjekter som styrker gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet.

### **7.4.4 Trafikksikkerhet, fremkommelighet og miljø**

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som ivaretar trafikksikkerhet, fremkommelighet og miljø.

Til Miljøpakkens årsbudsjett 2020 spilte fylkeskommunen inn forslag til investeringer i veg-, støy/miljø- og trafikksikkerhetstiltak til en samlet verdi av 30,35 millioner kroner. I forslag til årsbudsjett for Miljøpakken 2020 er det avsatt totalt 10,1 millioner kroner til fylkeskommunale prosjekter på området. I tillegg er det avsatt 97,8 millioner kroner til gateprosjekt Innherredsveien og 25,7 millioner kroner til gateprosjekt Kongens gate. Til sammenligning foreslo fylkesrådmannen i 2020 en total investeringsramme i fylkeskommunens budsjett på om lag 800 millioner kroner til fylkeskommunale investeringsprosjekter i store veganlegg, mindre veganlegg, miljø og trafikksikkerhet.

Til Miljøpakkens årsbudsjett 2021 spilte fylkeskommunen inn forslag til investeringer i veg-, og trafikksikkerhetstiltak til en samlet verdi av 95,6 millioner kroner. I forslag til årsbudsjett for Miljøpakken 2020 er det avsatt totalt 10,9 millioner kroner til fylkeskommunale prosjekter innen trafikksikkerhet. I tillegg er det avsatt 50 millioner kroner til gateprosjekt Innherredsveien. Til sammenligning foreslo fylkesrådmannen for 2021 en total investeringsramme på om lag 537 millioner kroner til fylkeskommunale investeringsprosjekter i store veganlegg, mindre veganlegg, miljø og trafikksikkerhet.

Revisor vurderer at fylkeskommunen får gjennomslag i Miljøpakken for prosjekter som bidrar til trafikksikkerhet, fremkommelighet og miljø.

## **7.5 Konklusjon**

Problemstillingene som besvares i dette kapitlet er i hvilken grad Miljøpakken bidrar til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål, om fylkeskommunens interesser blir ivaretatt og om fylkeskommunen når igjennom med sine prioriteringer.

Revisor konkluderer med at Miljøpakken på enkelte områder gir vesentlige bidrag til oppnåelse av fylkeskommunens samferdselsmål og at fylkeskommunens interesser er ivaretatt på en god måte. Samtidig er det slik at mange innspill fra fylkeskommunen ikke når opp, som følge av at dokumentasjon av innspill ikke tilfredsstillende de krav som er satt.

## **7.6 Anbefaling**

Revisor anbefaler at fylkesrådmannen bør:

- vurderer styrking av utredningskapasiteten i egen organisasjon hvis det er ønskelig å få større gjennomslag for prosjekter i Miljøpakken



## 8 PORTEFØLJESTYRING

Dette kapitlet handler om porteføljestyringen i Miljøpakken.

### 8.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for temaet porteføljestyring:

- *Er det enighet om prinsippene for porteføljestyring og følges disse?*
- *I hvilken grad styres det etter målene i Miljøpakken?*
  - *Skjer porteføljestyring med fokus på målstyring?*
  - *Er beslutningsgrunnlagene og utredningene orientert mot målsetningene?*

### 8.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen (revisjonskriteriene er utredet i vedlegg 1):

- Beslutningsgrunnlag i enkeltprosjekter må gjøre rede for bidrag til måloppnåelse og gi grunnlag for vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Tiltak skal prioriteres etter en samlet vurdering av måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, disponible midler, planstatus og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring.
- Kostnadsøkninger og inntektssvikt skal håndteres innenfor vedtatt økonomisk ramme og omdisponeringer skal gjennomføres i henhold til fullmakter/delegasjonsbestemmelser.
- Miljøpakken bør evaluere hvordan porteføljen av tiltak bidrar til nullvekstmålet

### 8.3 Porteføljestyring i Miljøpakken

Her beskrives det hvordan porteføljestyring skjer i Miljøpakken.

Porteføljestyring har vært tema i forvaltningsrevisjon av Miljøpakken i 2015 som Trondheim kommunerevisjon gjennomførte, og i 2016 hvor Revisjon Midt-Norge gjennomførte forvaltningsrevisjonen.

Trondheim kommunerevisjon (2015) konkluderte med at økonomioppfølgingen i Miljøpakken er tilfredsstillende på overordnet nivå. Det er etablert porteføljestyring som fungerer fleksibelt og gir oversikt over økonomien i porteføljen. Utfordringen har vært at enkelte prosjekter har hatt mangelfull kvalitetssikring av kostnadsanslag. Miljøpakken har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av prosjektene og porteføljen, noe som gjør styringen personavhengig og sårbar.

Revisjon Midt-Norge IKS (2016) konkluderte med at når det gjelder porteføljestyring, synes føringen å være at man i utgangspunktet må forholde seg til de føringene som gjelder, og de er i utgangspunktet økonomiske. Det er tydelige økonomiske føringer på hvor mye som skal brukes på henholdsvis veg, KSSM (gang, sykkel, kollektiv, miljø og trafiksikkerhet) og kollektiv. Bakgrunnen for dette er at man er redd for at store vegprosjekter med overskridelser *spiser opp* andre prosjekter. Avslutningsvis står det i rapporten at det fremdeles var diskusjoner om hvilken løsning som var mest hensiktsmessig.

### **8.3.1 Grunnlag for vurdering og prioritering av enkeltprosjekter**

I oppstartsmøtet forteller fylkeskommunen at prosjektporteføljen i Miljøpakken er besluttet tilbake i tid med annet målhierarki. Det er masse små prosjekter som ikke skal utredes like mye. Man lager ikke samfunnsøkonomisk analyse av å etablere en snarvei. I stedet for samfunnsøkonomiske analyser støtter man seg på hypoteser om at et tiltak eller en pakke av tiltak vil bidra til å nå mål i Miljøpakken. Man gjør heller ikke spesifikke nytte-kostnadsanalyser av den enkelte lenke i nettverk av gang-/sykkelveger. Fylkeskommunen sier i oppstartsmøtet at man skal anføre hvordan tiltaket er koblet til mål i Miljøpakken, men det er ikke mulig å kvantifisere effekt. Det er ikke forutsetninger for å sette opp en brøk som viser hvor effektivt et tiltak er for å oppnå et bestemt mål. Ifølge fylkeskommunen preges utredningene mye av kvalitative vurderinger. Fylkeskommunen tror ikke det finnes noen metodisk vei ut av behovet for kvalitative vurderinger.

Ifølge informasjonsskrivet fra sekretariatet til partene, skal innspill til fase 2 dokumenteres i et beslutningsgrunnlag som består av et prosjekt-ark og et effektvurderingsskjema. Effektvurderingsskjemaet er en mal for beskrivelse av tiltakets bidrag til måloppnåelse og tiltakets effekter (kostnader og nytte). Arbeidet partene gjør i prosjektutviklingsfasen (fase 1) skal danne grunnlag for utfylling av effektvurderingsskjemaet.

Ifølge sekretariatet er det klare krav til dokumentasjon for å bevege seg fra en prosjektfase til en annen. Dette framgår av vedtatte føringer i handlingsprogrammet 2021-2024. For å komme fra fase 1 (prosjektutvikling) til fase 2 (detaljplanlegging) kreves det dokumentasjon av nyttevurderinger, vurdering av alternative løsninger med forslag til valg av konsept, vurdering av bidrag til måloppfyllelse og kostnadsanslag. Gjennom behandling i programrådet og kontaktutvalget er alle partene omforente om de dokumentasjonskravene som er lagt til grunn, informerer sekretariatsleder. Sekretariatet opplyser at forutsetningen for innspill til fase 3 er at fase 2 er gjennomført og at det foreligger en byggeplan med kostnadsoverslag. Alle innspill som ikke tilfredsstillende kravene til dokumentasjon behandles i arbeidet med handlingsprogrammet og tas med dersom den aktuelle parten ber om det. For at et tiltak skal tas med

inn i hovedtabellen må det være enighet mellom stat, fylkeskommune og kommune om tiltaket. Hvis dette ikke er tilfellet, havner tiltaket i en egen tabell kalt hvit boks.

## **Mål**

Sekretariatsleder sier at det ikke er tenkt at vurderingen av bidrag til måloppnåelse i effektivvurderingsskjemaet skal brukes som dokumentasjon på at tiltakene faktisk bidrar til målene. Avkryssingen i skjemaet er mer en kontrollfunksjon som viser hvilke mål tiltaket er rettet mot og i forhold til at det er rett type tiltak. Vurderingen som gjøres av måloppnåelse i enkeltprosjekter skal være partenes subjektive vurdering. Det er ikke noe krav til at denne vurderingen skal underbygges med objektive fakta. Sekretariatet legger ikke særlig vekt på å beregne effekter på måloppnåelse i det enkelte prosjekt, men ser på hvilken retning det drar innenfor området prosjektet bidrar på, og hva erfaringene fra slike prosjekter tilsier om effekter. Sekretariatet opplyser at det på mange områder finnes kunnskapsgrunnlag som sier noe om hvilke typer tiltak som virker effektivt. Sekretariatet mener at det ikke er lett å regne ut eller vurdere hvor mye hvert prosjekt bidrar til måloppnåelse, men om et tiltak gjøres innenfor et riktig satsingsområde er mer åpenbart. Det er mange tiltak som samlet, både positive og restriktive som er nødvendig for å nå nullvekstmålet, og hvor det er umulig å skille ut hvert enkelt prosjekt sin betydning.

Når det gjelder målstyring er det en form for intern justis innenfor Miljøpakken, forteller koordinator ved vegavdelingen. Innimellom ser partene på de målene de har forpliktet seg på. Partene er generelt nøye på at prosjektene skal bidra til måloppnåelse.

Sekretariatet uttrykker at målstyringen i Miljøpakken er en krevende øvelse. De opplever at det går an å sette opp en grei logikk for det totale omfanget av satsinger innenfor de ulike innsatsområdene. Styringen mot målene skjer på aggregert nivå og ikke på enkeltprosjekter. Sekretariatet mener at de aller fleste tiltakene det jobbes med bidrar positivt til måloppnåelse.

## **Effektvurderinger**

Sekretariatet har ambisjoner om at effektvurderinger skal baseres på minst mulig synsing og mest mulig fakta. Det fremgår av malen hvor detaljert sekretariatet ønsker at effekter skal beskrives. Sekretariatets erfaring er at det har vært krevende å få gode vurderinger av effekter/virkninger. Stort sett er effektbeskrivelsene fra partene summariske. Det er liten grad av tallfesting og mye verbale beskrivelser. Ifølge sekretariatet har effektvurderingene så langt ikke vært egnet for å sammenligne nytte–kostnad for flere prosjekt. Sekretariatet har ikke hatt tradisjon for etterprøving av partenes vurdering av bidrag til måloppnåelse og nytteeffekter. Sekretariatet forteller at de ønsker at prosjektene består av elementer som gjør det mulig å

prioritere deler av for eksempel en lang strekning og prioritere hva som skal gjennomføres først.

Når partene jobber med innledende prosjektutvikling erfarer sekretariatet at de ofte bare jobber med de tekniske sidene, uten å gjøre nyttevurderinger. Ifølge sekretariatet synes alle partene det ennå er vanskelig å levere fra fase 1, prosjektutvikling. Sekretariatet mener det kan skyldes at partene ikke har hatt noen tradisjon for å gjøre de nyttevurderingene som etterspørres.

Sekretariatsleder sier at man har holdt på i to år for å få partene til å ta i bruk effektvurderingsskjemaet. Det har vært motstand mot å fylle ut skjemaene, men tror motstanden er i ferd med å gå over. Sekretariatet har ambisjoner om å videreutvikle metodikken i samarbeid med partene når man har høstet mer erfaring med bruken av skjemaene.

Sekretariatet opplyser at Miljøpakken bruker statistikk over gående, syklende og biltrafikk for å se om utviklingen går i riktig retning. Dersom det for eksempel er nedgang i antall gående og syklende mens biltrafikken vokser, er det et argument for å endre fokus når porteføljen settes sammen. Etter at rammene er fordelt, handler det om å bruke midlene mest mulig effektivt.

I enkelte saksframlegg til kontaktutvalget omtales mangler i beslutningsgrunnlagene som partene utarbeider. Kontaktutvalget behandlet i møte 23.10.2019 sak ny15/19 forslag til årsbudsjett 2020. Sekretariatets kommentar til saken er:

*Proessen der partene melder innspill til årsbudsjettet har heller ikke fungert godt i år. Det er noe forbedring siden i fjor, men innspillene kommer fortsatt for sent og er mangelfulle. Det har derfor ikke vært mulig å benytte nytte- og kostnadsvurderinger som grunnlag for prioriteringer, men planstatus og realisme med hensyn til gjennomføring er vektlagt. Det må etter vår vurdering foretas en faglig gjennomgang av aktuelle prosjekter i forkant som grunnlag for partenes prioriteringer neste år.*

I møte 05.11.2020 behandlet kontaktutvalget forslag til årsbudsjett 2021. I vedlegg til saken fremgår det at:

*Etter planen skulle forslag til årsbudsjett behandles i Programrådet 13.10.20. Dokumentet som ble framlagt for Programrådet til dette møtet var en oversikt over partenes innspill og status pr. 07.10.20, ikke et forslag til årsbudsjett. Dette skyldes at en god del av innspillene kom sent, var mangelfulle og manglet intern kvalitetssikring før oversendelse. Programrådet besluttet at det skulle nedsettes arbeidsgrupper som skulle kvalitetssikre at partene er omforente om at tiltakene som legges fram bidrar til måloppfyllelse i henhold til Miljøpakkens mål og vurdere innspillene opp mot øvrige vedtatte føringer i Miljøpakken.*

I forslag til årsbudsjett for 2020 og 2021 er det ikke angitt hvordan tiltakspakker eller porteføljen av tiltakspakker forventes å bidra til måloppnåelse.

Fylkesrådmannen peker i saksframlegget til sak 76/20 om Miljøpakkens handlingsprogram for 2021-2024, også på at både Brundalsforbindelsen og Byåstunnelen er tatt med i prosjektporteføljen ut ifra at de alltid har vært der og ikke ut ifra en vurdering av deres effekt på nullvekstmålet. Fylkesrådmannen mener at Miljøpakken bør rydde opp både i definisjonene på prosjektene samt i prosjektporteføljen, slik at gamle prosjekter ikke får *hevd* på å stå i porteføljen uten en oppdatert vurdering av effekt på nullvekstmålet og samfunnsnytte.

I kontaktutvalgets sak 39/20 om ny prosess for handlingsprogram og årsbudsjett, foreslås det at handlingsprogram og årsbudsjett skal lages som ett dokument, og det skal inneholde nytte-kostnadsvurderinger. Det foreslås også at det legges opp til felles bearbeiding av kost-nyttevurderinger.

Revisor har gjennomgått dokumentasjon for et utvalg innspill fra fylkeskommunen til årsbudsjett 2020 og 2021. I hovedsak har fylkeskommunen krysset av i effektvurderingsskjemaet for hvordan de vurderer tiltakenes bidrag til måloppnåelse (ingen eller liten betydning, middels betydning, stor betydning). Kostnader er i hovedsak beskrevet, mens det i mindre grad er gjort rede for nytteeffekter.

### **8.3.2 Prioritering av tiltak – praktisering av porteføljestyring**

I oppstartsmøtet med fylkeskommunen fortelles det at porteføljestyring hele tiden har vært et førende prinsipp. Overskrider man budsjettet i ett prosjekt, er det ikke friske penger å hente fra staten, men finansiering må komme fra kutt i andre prosjekter i Miljøpakken. Det fortelles at det har vært diskusjoner i Miljøpakken om porteføljestyringen skal skje innenfor innsatsområdene eller innenfor totaliteten av alle prosjektene i Miljøpakken. Eksempelvis at man kan ta ut et stort vegprosjekt og bytte i satsing på gang og sykkel. Porteføljestyringen har gjennomgående vært praktisert innenfor samme type prosjekter, og det er kontaktutvalget som gjør disse vurderingene. Det er ikke egne retningslinjer i Miljøpakken for hvordan porteføljestyringen skal foregå. Det har delvis vært opp til politikerne og delvis opp til administrasjonen å styre. I oppstartsmøtet svares det både ja og nei på spørsmålet om beslutningsgrunnlagene for å drive porteføljestyring er gode nok. Erfaringene er at prosjektene er ulikt belyst og ulike forhold er vektlagt i saksframleggene.

Trøndelag fylkeskommune behandlet handlingsprogram for 2021–24 i sak 76/20. Her heter det at for flere av tiltaksområdene finnes få eller ingen prosjekter med tilstrekkelig plan- og kostnadsgrunnlag. Videre er fylkesrådmannens vurdering at partene må prioritere midlene som inngår i dette handlingsprogrammet strengt mot tiltak som gir høyest nytte overfor

nullvekstmålet. Partene må også forutsette at saksfremlegg knyttet til disponeringen av Miljøpakkens midler, synliggjør de ulike tiltakenes effekt på nullvekstmålet. Fylkesrådmannen konkluderer blant annet med at ca. 3 milliarder kroner er udisponert i Miljøpakken, og Miljøpakken klarte ikke å holde nullvekstmålet i 2019. Det er derfor både et stort økonomisk handlingsrom, men også et stort behov for stram styring av Miljøpakkens midler mot effektive tiltak og for å søke å finne nye og enda mer effektive tiltak overfor nullvekstmålet.

Sekretariatet forteller at etter at Melhus, Malvik og Stjørdal ble med i Miljøpakken ble det gjort en presisering i byvekstavtalen om porteføljestyring, hvor det var opp til den enkelte kommune å utøve porteføljestyring innenfor egen kommune. Kontaktutvalget har fortolket formuleringen i byvekstavtalen til at det må være enighet mellom kommunen, fylkeskommunen og staten om prosjektene i den enkelte kommune.

Vurdering av kriteriene for porteføljestyring håndteres ved at alle parter skal være enige om det enkelte prosjekt. Sekretariatsleder sier at kravet til enighet er gardering for at partene mener at prosjektene oppfyller kriteriene og at prosjektene hører til i Miljøpakken. Kravet til enighet fungerer som sikkerhetsventil ved at de andre partene skal sette ned foten dersom et prosjekt fremmet av en part ikke svarer på mål i Miljøpakken. Denne mekanismen kompenserer i noe grad for at det i mange tilfeller ikke foreligger utredninger av bidrag til måloppnåelse, nytte og kostnader.

Sekretariatet forteller at utredningene av prosjekter i ulike faser utgjør grunnlaget for å følge opp og utøve porteføljestyring. Sekretariatsleder vet ikke om det er kvaliteten på beslutningsgrunnlagene gjør det vanskelig å styre mot mål. Sekretariatsleder sier at de er mer opptatt av at rutiner og regler skal bidra til at man får mest mulig nytte av tiltakene slik at midlene benyttes kostnadseffektivt. Tidligere når temagruppene, som bestod av fagfolk fra de ulike partene, kom med innspill ble det laget gode grunnlag til handlingsprogrammet. Etter at temagruppene forsvant og partene fikk ansvar for innspillene fikk grunnlagene dårligere kvalitet. Etter hvert som mer er overlatt til partene selv preges prosjektforslagene mer av den enkelte parts interesser.

Sekretariatet forteller at Miljøpakken hadde en overordnet utbyggingsplan om hvordan alle midler var tenkt brukt i det store og hele de første årene. Det er ikke tilfellet nå. Det arbeides nå med underlag for en ny avklaring i en langsiktig tiltaksplan. Miljøpakken har først mulighet til å vurdere konsekvensene av å bruke for eksempel mer midler til et bestemt formål, når vi vet hva de alternativt er tenkt brukt til. Her har partene ulike prioriteringer. Det er krevende å fordele en restpott, og det er en dragkamp om bruken av midler. Når prosjektene er vedtatt, er midlene satt av. Problemet er når det er behov for mer midler.

Sekretariatsleder sier at det er alt for mange forslag til oppstart av nye prosjekter. Utfordringen er at det er for få prosjekter som har kommet langt nok til at de kan gå videre med dem. Sekretariatet forteller at planstatus har vært en begrensning for å få framdrift i prosjekter. Hvert år kommer det innspill på mange prosjekter som ikke har kommet tilstrekkelig langt i planløpet.

I starten av Miljøpakkesamarbeidet ble det satt av betydelige midler til prosjektene innledningsvis når det forelå en idé. Etter hvert fant man ut at dette var lite hensiktsmessig fordi det bandt opp mye midler, og fordi det var vanskelig både å følge bruken av midlene og framdriften i arbeidet. Man etablerte så de tre prosjektfasene. Opplegget med prosjektfaser innebærer at partene først får inntil 500 000 kroner for å beskrive tiltaket med forventet nytte og kostnad. For å få penger til å gå videre med detaljplanlegging (fase 2), skal det foreligge et grunnlag for politisk prioritering. Politikerne behandler også prosjektet før det settes av midler til utbygging.

Sekretariatet forteller at de viktigste kriteriene for å komme inn som prosjekt i Miljøpakken hittil har vært bidrag til måloppfyllelse og planstatus.

Sekretariatet forteller at alle partene er omforent om dokumentasjonskravene, også politikerne. Det skal finnes en enkel dokumentasjon som grunnlag for porteføljestyringen. Politikere skal bruke dette grunnlaget til å sortere. Sekretariatet sier at erfaringene er at Miljøpakken har vært på etterskudd, og problemstillingen har vært at det har manglet prosjekter. Byvekstavtalen peker på at også disponible midler, planstatus og tilstrekkelige ressurser til planlegging skal tillegges vekt ved prioritering. Ifølge sekretariatet har prosjektene som legges fram derfor i stor grad blitt med selv om dokumentasjonen har vært mangelfull ut fra de føringene man ellers har vært enige om. Det viktige har vært å få prosjekter videre. Noen ganger er det stilt krav om at tiltakseier må komme tilbake med nytte-kostnadsvurderinger i neste fase for å unngå å stoppe framdriften. Sekretariatet forteller at hovedregelen er at det settes av midler til en fase om gangen. Dette trenger ikke å være hensiktsmessig i mindre prosjekter og da kan det være mulig å spille inn tiltak til flere faser. Videre sier sekretariatet at mindre prosjekter ikke har blitt stoppet av økonomiske begrensninger. På tiltaksområder hvor det er rammebevilgninger har tiltak som er i samsvar med Miljøpakken sine mål i all hovedsak blitt tatt inn i budsjettet.

Sekretariatet mener at det er viktig å komme i gang med bedre beskrivelser av virkninger. For å kunne gjøre prioriteringer ville det ifølge sekretariatet helt klart vært en fordel å ha bedre beslutningsgrunnlag. At ting er uklart og dårlig utredet, gjør det mer uoversiktlig og vanskelig å avgjøre om midlene brukes kostnadseffektivt. Seksjonsleder på mobilitet forteller at programrådet har foreslått at bevilgninger til tiltak gjennom året samles opp og behandles fire ganger i året, slik at programrådet har mulighet til å se tiltakene i sammenheng med god prioritering.

Sekretariatet forteller at i handlingsprogrammet er det bare de avklarte tiltakene som er konkretisert. I tillegg settes det av rammebevilgninger for planlegging av tiltak til senere år. Det har vært store rammeavsetninger.

I årsbudsjett kan det spilles inn nye ideer til prosjektutvikling. I kontaktutvalgets behandling av årsbudsjett for 2021 ble det opplyst at det var bevilget midler til 89 forprosjekter opp gjennom årene som ikke hadde kommet videre til neste fase. En forklaring kan være at prosjekteier ønsker å avvete områdeplaner, sier koordinator ved avdeling veg. Dette gjelder for eksempel Håkon den 7. gate hvor det var uhensiktsmessig å detaljplanlegge en enkel gate når det pågår utarbeidelse av en samlet plan for området. Seksjonsleder ved mobilitetsseksjonen sier at det ligger en del eldre bestillinger som ikke er sluttrapportert og at det finnes prosjekter som det ikke blir noe mer av.

Sekretariatet sier at det er krevende for programrådet å sette seg godt inn i mange prosjekter. Derfor har arbeidsutvalget gjennomgått innspillene før endelig behandling i programrådet. For mindre prosjekter har det så langt ikke vært økonomiske begrensninger som har stoppet prosjektene. På de tiltaksområdene hvor det er rammebevilgninger, har tiltak som er i samsvar med Miljøpakken sine mål i all hovedsak blitt inkludert.

Sekretariatet forteller at det er krevende når flere parter skal bli enige. Det at det gis føringer på hvordan partene skal jobbe, bryter litt med kulturen om at saker skal komme fra partenes organisasjoner. Det kan føles som et tvangsgrep for hvordan de skal jobbe og prioritere.

### **8.3.3 Omdisponeringer**

I årsbudsjett 2020 er finansieringsrammen 88,3 millioner kroner større enn vedtatt kostnadsramme. Sekretariatet forteller at det for mange tiltaksområder er avsatt rammer i handlingsprogram, men ikke i årsbudsjett. I programrådets behandling av årsbudsjett 2021 ble det presentert at slik årsbudsjettet var satt opp, var det første gangen partene kunne bli nødt til å prioritere ut fra likviditetsmessige årsaker.

I bystyresak 111/20 om Miljøpakkens handlingsprogram 2021–2024 framgår det av saksframlegget at det er gjort et godt og grundig arbeid med styringssystemet, men at det gjenstår noen uklarheter som gjør at partene ikke har en felles forståelse av hva alle føringer og prosesser innebærer. Kommunedirektøren opplever fortsatt at det finnes uklarheter om praksisen for omdisponeringer innenfor handlingsprogrammets fireårige periode og usikkerhet omkring hvordan beslutninger rundt små prosjekter skal foregå for å sikre framdrift.

Sekretariatet forteller at løpende porteføljestyling skjer innenfor de vedtatte føringene og rammene som er satt hvert år. Porteføljestylingen gir føringer for hvordan partene skal



håndtere eventuelle kostnadsoverskridelser. Porteføljestyringen utøves av kontaktutvalget eller programrådet, avhengig av hvem som har fått delegert myndighet i henhold til hvilket beløp som skal omdisponeres. Programrådet har mulighet til å omdisponere innenfor et tiltaksområde. Omprioriteringer mellom tiltaksområder eller over 15 millioner må behandles av kontaktutvalget.

Det vanligste er at et prosjekt har behov for mer midler. Da tar den aktuelle parten kontakt med sekretariatet og det lages en sak til programrådet. Programrådet har en viss fullmakt til å omdisponere midler. Samtidig må det være et prosjekt som det kan tas midler fra, og da flyttes penger fra et prosjekt som ser ut til å trenge mindre midler, fortrinnsvis et avsluttet prosjekt. Noen prosjekter har midler til gode når de avsluttes og det er en egen prosess for å fastslå hvor mye midler som er til overs. I avsluttede prosjekter ventes det til at alle fakturaer er kommet og avventer eventuelle rettsaker. Ofte tar det tid å få oversikt over prosjekter som er ferdige. Ideelt sett ønsker sekretariatet å få inn overskytende midler og behov for mer midler i forbindelse med årsbudsjettet, og omdisponere der.

I prinsippet skal sekretariatet foreslå finansieringen når et prosjekt har behov for mer midler. I praksis kan partene komme med konkrete forslag til finansiering, altså fra hvilke andre prosjekter i Miljøpakken midlene skal hentes fra. Erfaringsmessig har sekretariatet oversikt over hvor det kan finnes midler. Omdisponeringer skal skje i Miljøpakken og ikke hos den enkelte part. Partene spiller inn saksframlegg, og sekretariatet skal foreslå konklusjon. Justeringer av porteføljen skjer ganske jevnlig og i nesten hvert programrådsmøte. Sekretariatet har oppdatert oversikt i prosjektdatabasen.

De første fem årene fordelte Miljøpakken alle ressursene og ved behov for mer midler i et prosjekt ble det da et spørsmål om hvor pengene skulle tas fra, forteller sekretariatet. Under slike forutsetninger ble det en helt annen diskusjon om porteføljestyring og hva Miljøpakken skulle bruke pengene på. Dagens modell er at det hentes midler fra udisponerte midler og det blir lett å forsyne seg, samtidig er det mange oppgaver som er utestående.

Revisor har sett på de omdisponeringen som programrådet har gjort, og som rapporteres til kontaktutvalget, i perioden etter at byvekstavtalen ble inngått i juni 2019 og fram til og med kontaktutvalgsmøtet 05.11.2020. Disse er gjengitt i tabell 21. De fleste omdisponeringene er under 3 millioner kroner. En omdisponering er på 17 millioner kroner fra sikkerhetsavsetning som er tatt i bruk av fylkeskommunen til Metrobuss, hvorav 9 millioner til ny stasjon i Jonsvannveien og 8 millioner til merkostnader ved entreprenørkonkurs og for stasjoner i Kollektivbuen. Sekretariatsleder informerer om at denne saken er en intern omdisponering innenfor et stort prosjekt.

Tabell 21. Utvalgte beslutninger om omdisponeringer i programrådet fra juni 2019 til oktober 2020

Prosjekt	Område	Omdisponering (kr)	Begrunnelse	Hentes fra
Isdamvegen	Trafikk-sikkerhet	3 mill.	Laveste anbud er 3 mill. kr større enn byggherrekostnad	Ledige riksvegmidler på trafikkisikkerhet
Autonome busser	Teknologi-prosjekt	1,2 mill.	Prosjektet er omtalt i BVA og har en fortid før den	Fra Miljøpakkens budsjett for 2018
Støyskjerm Okstad og Lohove	Støy	2,5 mill.	Det har vært utfordrende å gjennomføre tiltak ved Majorstuen barnehage	Midler avsatt til støyskjerming Majorstuen barnehage
Punkttiltak sykkel	Sykkel	*1,5 mill. forprosjekt sykkelveg med fortau Brøsetruta *0,5 mill. utarbeidelse av nye skilt- og oppmerkingsplaner *2,5 mill. pilot-prosjekt sykkelpassasjer	Foreslåtte tiltak etter sykkelveginspeksjon 2018	Disponerer midler til punkttiltak for sykkel
Klefstadhaugvegen	Kollektiv/veg	10 mill. som tilskudd	Asfaltering av grusveg hvor det går kollektivtransport	
Sykelhotell	Sykkel	3,6 mill. i økt bevilgning	Gjennomført forprosjekt viser total kostnad på 6 mill. kr	
Snarvegpakke 5 og 6	Gange		Flere utbyggingsklare snarveier som er prosjektutviklet enn hva det er budsjett til	Godkjenner at 2020 budsjettet brukes til snarvegpakke 5 og godkjenner oppstart av snarvegpakke 6 innenfor vedtatt budsjett
Metrobuss	Kollektiv	17 mill. fra overordnet sikkerhetsavsetning	Underdekning på prosjekter og gjennomføring av prosjekter i 2020 som er holdt igjen i 2019	Tar i bruk sikkerhetsavsetning med 9 mill. kr til ny stasjon Jonsvannveien og 7 mill. kr til merkostnader i forbindelse med entreprenørkonkurs og stasjoner i Kollektivbuen

Kilde: Bearbeidet av Revisjon Midt-Norge basert på saker i programrådet fra juni 2019 til oktober 2020

I den grad det er opplyst hvor midlene er hentet fra, er mye hentet fra udisponerte midler og ubrukte midler.

## 8.4 Vurdering

### 8.4.1 Grunnlag for vurdering og prioritering av enkeltprosjekter

Revisjonskriteriet er at beslutningsgrunnlagene i enkeltprosjekter må gjøre rede for bidrag til måloppnåelse og gi grunnlag for vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det er utarbeidet mal for vurdering av bidrag til måloppnåelse, nytte- og kostnadsvirkinger. Ifølge sekretariatet har det over tid vært utfordrende å få partene til å ta i bruk malen, men

dette er nå i ferd med å bedre seg. Tiltakenes bidrag til måloppnåelse beskrives kvalitativt og bygger i stor grad på partenes subjektive vurdering. Det er ikke et krav at vurderingene av bidrag til måloppnåelse skal underbygges med objektive fakta. Gjennomgangen revisor har gjort viser også at det har vært krevende å få partene til å gjøre gode vurderinger av tiltakenes effekter/virkninger. Det fremgår av saksframlegg til kontaktutvalget at det ikke har vært grunnlag for å prioritere tiltak basert på nytte- og kostnadsvurderinger.

Revisor vurderer at beslutningsgrunnlagene beskriver bidrag til måloppnåelse på et overordnet og skjønnsmessig nivå. Som følge av at beskrivelsen av måloppnåelse er basert på partenes subjektive vurderinger og ikke underbygges av objektive fakta, vurderer revisor at disse har begrenset verdi som grunnlag for prioriteringer. Videre vurderer revisor at beskrivelsene av tiltakenes nytteeffekter har vært mangelfull og at beslutningsgrunnlagene i liten grad er egnet for å vurdere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

#### **8.4.2 Prioritering av tiltak – praktisering av porteføljestyring**

Ifølge revisjonskriteriet skal porteføljestyringen prioritere tiltak etter en samlet vurdering av måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, disponible midler, planstatus og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring.

Revisor observerer at flere av de som er intervjuet relaterer porteføljestyring til omdisponering av midler fordi et prosjekt trenger mer midler. Forståelse av at prioriteringer i handlingsplan og årsbudsjett er en del av porteføljestyringen er mindre framtrædende.

Revisor vurderer at prioritering av tiltak i handlingsplan og årsbudsjett i varierende grad skjer etter prinsippene for porteføljestyring. Svakheter i redegjørelse for bidrag til måloppnåelse og mangler i vurderinger av tiltakenes effekter og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, omtalt i kapittel 8.4.1, innebærer at det faglige grunnlaget for å praktisere porteføljestyring i samsvar med fastsatte prinsipper, i liten grad har vært til stede. For å kompensere for svakhetene i det faglige grunnlaget for porteføljestyring, er det etablert en praksis hvor vurdering av kriteriene for porteføljestyring håndteres gjennom at alle parter skal være enige om det enkelte prosjekt. All den tid det faglige grunnlaget er svakt kan revisor vanskelig se at en praksis for enighet mellom partene er tilstrekkelig for å ivareta intensjonen bak prinsippene for porteføljestyring. Derimot kan en slik praksis være en sovepute som gir mindre påtrykk for målrettet arbeid med å fremskaffe bedre faglig grunnlag for porteføljestyring.

I praksis har svakheter i deler av det faglige grunnlaget for porteføljestyring ført til at andre hensyn, som for eksempel disponible midler og planstatus, er tillagt stor vekt. Mangelen på godt dokumenterte prosjekter til fase 2, prosjektplanlegging og fase 3, gjennomføring gjør at besluttsende organer firer på kravene som må til for å prioritere prosjekter, for at det skal skje

utbygging. I behandlingen av årsbudsjett for 2021 informeres det om at det er 89 bevilgninger til forprosjekter som ikke har blitt videreført i årsbudsjett for 2021 fordi det mangler innspill. Dette synliggjør en ny dimensjon i porteføljestyringen, nemlig det å ha en balanse mellom antall prosjekter i de ulike fasene. Det vil være lite effektivt å bruke midler på forprosjekter som ikke videreføres, fordi det vil føre til mindre midler til utbygging.

I mangel på en utbyggingsplan kan det være utfordrende å prioritere de riktige tiltakene i forhold til målene i Miljøpakken. Bruken av rammeavsetninger kan oppfattes som et tiltak for å slippe å prioritere, men heller bevilge midler til de prosjektene som først ber om det.

Revisor vurderer at grunnlaget for porteføljestyring i varierende grad bygger på en samlet vurdering av måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, disponible midler og planstatus og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring, men i større grad på disponible midler og planstatus fordi det er svake forutsetninger for å vurdere måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

### **8.4.3 Omdisponeringer**

Revisjonskriteriet er at kostnadsøkninger og inntektssvikt skal håndteres innenfor vedtatt økonomisk ramme, og omdisponeringer skal gjennomføres i henhold til fullmakter/ delegasjonsbestemmelser.

Revisor finner at Miljøpakken de siste årene ikke har disponert alle midlene slik at det finnes udisponerte midler for å dekke opp behov i prosjekter. Det er først ved programrådets behandling av årsbudsjett 2021 at det informeres om at man må begynne å prioritere. Det betyr at fram til nå har det ikke vært fokus på prioritering av prosjekter, men at prosjekter hvor partene har vært enige har fått bevilgninger.

Revisors gjennomgang av programrådets disponeringer viser at det ikke er mange omdisponeringer, men heller disponeringer av ubrukte midler. Revisor stiller også spørsmål ved disponering av 1,5 millioner kroner til forprosjekt sykkelveg med fortau langs Brøsetruta, når Miljøpakkens forprosjekter har en ramme på inntil 0,5 millioner kroner. I denne saken er det ikke noe som begrunner at dette forprosjektet bør ha denne størrelsen. Det kan også stilles spørsmål ved fullmaktene som programrådet har når de bevilger 17 millioner kroner fra sikkerhetsavsetningen til 2 ulike prosjekter. Er dette innenfor rammen av 15 millioner kroner per prosjekt? Fullmaktene som er gitt i byvekstavtalen til programrådet og kontaktutvalget er knyttet til omdisponeringer. Det står ingen ting om bevilgninger av ubrukte midler.

Praksisen med avsetning av rammer gjør at omdisponeringer ikke blir avhengig av at noen prosjekter ikke bruker opp tildelte midler, og beslutningsorganene får en større frihet til å gi

tilleggsbevilgninger til prosjekter som har behov for mer midler. Dette tyder på at det er behov for en nærmere presisering av hva som ligger i fullmakten.

Revisor vurderer at håndtering av kostnadsøkninger og inntektssvikt skjer innenfor vedtatte rammer og at rammeavsetninger gir større frihet til å gjøre tilpasninger. Omdisponeringene skjer i større grad som bevilgning fra rammeavsetning enn omdisponering av allerede bevilgede midler.

## **8.5 Konklusjon**

Problemstillingene som besvares i dette kapitlet er todelt. Den første er om det er enighet om prinsippene for porteføljestyring og om disse følges. Den andre problemstillingen er i hvilken grad det styres etter målene i Miljøpakken, om porteføljestyringen skjer med fokus på målstyring og om beslutningsgrunnlagene er orientert mot målsettingene.

Den umiddelbare forståelsen av porteføljestyring relateres til omdisponering av midler til prosjekter som trenger mer midler. Porteføljestyring i forståelsen av prioriteringer i handlingsprogram og årsbudsjett er mindre framtreddende. Prinsippene for porteføljestyring er tydelig i Miljøpakken ved at prioritering av tiltak skal skje på grunnlag av en samlet vurdering av måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, disponible midler, planstatus og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring. Porteføljestyringen er orientert mot målsettingene, men det faglige grunnlaget for å vurdere måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er i mange tilfeller svakt eller mangelfullt. I praksis skjer porteføljestyringen mest på grunnlag av disponible midler og planstatus samt at partene skal være omforent om tiltakene.

Beslutningsgrunnlagene er orientert mot målsettinger, men ikke på en måte som gir grunnlag for å prioritere et prosjekt foran et annet fordi det har bedre måloppnåelse. Det er ikke dokumentert vurderinger av måloppnåelse i handlingsprogrammer eller årsbudsjett.

### **8.5.1 Anbefaling**

Revisor anbefaler fylkesrådmannen å følge opp at:

- fylkeskommunen bidrar til å styrke vurderingsgrunnlaget for måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i tiltakene
- fylkeskommunen bidrar til at måloppnåelse vurderes i arbeidet med handlingsprogram og årsbudsjett

## 9 RAPPORTERING

Dette kapitlet handler om rapportering på økonomi og måloppnåelse til og fra Miljøpakken.

### 9.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om rapportering:

- *Hvilke rutiner for rapportering finnes i Miljøpakken, etterleves disse og er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?*

### 9.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen (utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1):

- Parter som har fått bevilget midler må rapportere på bruken av midlene til Miljøpakken.
- Miljøpakken skal rapportere om økonomi til statlige og lokale myndigheter.
- Miljøpakken skal rapportere måloppnåelse til statlige og lokale myndigheter.

### 9.3 Rapportering i Miljøpakken

I dette kapitlet presenteres data om rapportering fra partene til Miljøpakken og rapportering fra Miljøpakken.

#### 9.3.1 Partenes rapportering til Miljøpakken

Sekretariatsleder informerer om at det i kontaktutvalgets sak 02/09 vises til at Statens vegvesen har ansvaret for å følge opp og rapportere status og resultater i hele landet. I vedlegget til saken, som beskriver det administrative sekretariatets mandat, får sekretariatet i oppgave å sikre nødvendig rapportering til kommune, fylkeskommune og stat. Videre informeres det om at i kontaktutvalgets sak 25/09 vises det til at kontaktutvalget ønsker kvartalsvis rapportering om status. Ved hjelp av sekretariatet har revisor funnet fram til at det i sak 31/12 ble gjort et vedtak om at kontaktutvalget ber om kvartalsvis rapportering på framdrift og avvik og tilbakemeldinger på når prosjekter stoppes. Ut over dette finner ikke revisor noen skriftlige rutiner.

Sekretariatet forteller at hver av partene bruker sine egne systemer til økonomirapportering og prosjektoppfølgning. Partene i Miljøpakken har selv ansvar for å framskaffe informasjon. Sekretariatet har utarbeidet rapporteringsrutiner for Miljøpakken. Rutinene er løpende rapportering på framdrift og økonomi i alle prosjekter annenhver måned, samt halvårsrapport og årsrapport for hele Miljøpakken. Rapportering annenhver måned er en praksis som partene hele tiden har vært enig om.

Sekretariatet forteller at annenhver måned har de møter med hver enkelt av partene, hvor partene gjør rede for de skriftlige rapportene om status på økonomi og framdrift. Revisor har sett eksempler på slike rapporter. Sekretariatet sender ut møteinnkallinger til rapporteringsmøter som gjennomføres tredje torsdag i hver måned. Sekretariatet har da mottatt en skriftlig rapport ei uke tidligere. Sekretariatet opplever at rapporteringsmøtene fungerer godt. Sekretariatet forteller at rapporteringen ikke har blitt fulgt opp av fylkeskommunen, noe som skyldes at fylkeskommunen ikke har vært klar til å rapportere fordi de har måttet etablere rapporteringsverktøy i forbindelse med at fylkeskommunen tok over veg fra Statens vegvesen. Sekretariatet legger opp til å få på plass rutinen overfor fylkeskommunen høsten 2020. Sekretariatet ønsker å opprettholde en frekvens på rapporteringen annenhver måned. Rapportene stopper i sekretariatet og går ikke til politisk nivå.

Mobilitetsavdelingen i fylkeskommunen forteller at det har vært et møte med sekretariatet i november 2020 og rapporteringen skal være på plass fra 01.01.2021.

Sekretariatet har ikke prioritert å gjennomføre rapporteringsmøter med de nye kommunene fordi de har så få prosjekter, men at de fra og med 2021 skal få på plass struktur for rapportering fra disse partene også. Det gjenstår å lage rutiner for rapportering for de nye kommunene.

Sekretariatet forteller at fram til 2020 hadde Statens vegvesen egen rapportering fra fylkeskommunen og til staten, hvor det ble rapportert på økonomi, framdrift og usikkerhet. Det finnes veldig gode rapporter på det som staten har brukt på fylkesveg. Rapportene forelå i forkant av møter slik at man kunne stille spørsmål hvis det var avvik. Vegvesenets rapporteringsmal for fylket og staten var nesten identiske. Nå bruker partene sine egne maler for rapportering. Malene har svart på det sekretariatet har etterspurt. Med tanke på sammenstilling av informasjon er det gunstig at det er noenlunde likt format på rapporter fra partene. Miljøpakke koordinator ved mobilitetsseksjonen forteller at malen for rapportering i dag er den samme som ble brukt i Statens vegvesen før sammenslåingen. Fylkeskommunen vil utvikle en mal som skal benyttes, og gjør nødvendige tilpasninger slik at sekretariatet får en rapport. Dette er sekretariatet informert om.

For at sekretariatet skal kunne holde prosjektdatabasen (jfr. kapittel 5) oppdatert, er sekretariatet avhengig av gode rapporter fra partene. For å holde oversikt over framdrift og midler som er brukt i prosjektene. Ansatte i sekretariatet har tilgang til Trondheim kommune og Statens vegvesen sine systemer slik at de har muligheter til å hente økonomiinformasjon direkte derfra på prosjektnivå fra 2010 til 2019. Fram til slutten av 2019 hadde sekretariatet tilgang til økonomien i fylkeskommunen sine vegprosjekter gjennom Statens vegvesen. Etter at fylkeskommunen overtok veg fra 01.01.2020 har denne muligheten forsvunnet. Sekretariatet

forteller at etter at flere parter kom inn i Miljøpakken, må sekretariatet legge opp rutiner og en struktur for rapportering hvor de i større grad enn tidligere baserer seg på rapporter fra hver enkelt part. Det vil ikke lenger være slik at sekretariatet kan gå inn og sjekke alt selv.

I oppstartsmøtet med fylkeskommunen fortelles det at mye av rapporteringen er organisert slik at den som er ansvarlig for prosjektet rapporterer til sekretariatet, som så setter sammen rapportene til en samlet overordnet vurdering som tas videre. Sekretariatet blir innsamlingspost og fordeler kunnskap og informasjon. Det er mye rapportering av tall, eksempelvis antall reisende, brukere og kostnader. Slik rapportering må til for å rettferdiggjøre ressursbruken i Miljøpakken.

Videre i oppstartsmøtet forteller fylkeskommunen at det rapporteres på veldig ulike nivå. Fylkeskommunen rapporterer månedlig på prosjektøkonomi på vanlig måte gjennom egne systemer. Videre rapporteres det samlet til sekretariatet. Fylkeskommunen får rapporter tilbake fra Miljøpakken på mål, portefølje og evalueringer. I fylkeskommunen opplever de at Miljøpakken har god oversikt over forbruket av midler og det har hendt at fylkeskommunene har henvendt seg til sekretariatet for å få oversikt over tilgjengelige ressurser, timeforbruk o.l., men det er ikke system på at fylkeskommunen får månedlige rapporter tilbake.

Sekretariatet forteller at de forventer at det som er bevilget av midler til fylkeskommunen, er brukt av fylkeskommunen. Når kontaktutvalget og sekretariatet etterlyser rapporter og dette ikke følges opp fra fylkeskommunen, er det ikke mye sekretariatet kan gjøre. Sekretariatet sier at det er et fylkeskommunalt anliggende å få gode rutiner på rapportering. Sekretariatet beskriver i sine rapporter at det er mangel på system for rapportering og rapporter fra fylkeskommunen.

Sekretariatet forteller at de i 2020 har laget en mal for hva som skal rapporteres før et prosjekt avsluttes, og den innebærer rapporteringer på status for forbruk i forhold til det som var bevilget. Trondheim kommune prøver ut malen før de andre partene får den.

Sekretariatet forteller at staten stiller krav til at det føres løpende kostnadslogg på en del prosjekter. For større prosjekter ajourfører sekretariatet kostnadsloggen i prosjektdatabasen. Der framgår også alle beslutninger som fører til endrede bevilgninger i prosjektene, uavhengig av om prosjektet er stort eller lite. På denne måten har sekretariatet i praksis en kostnadslogg for samtlige prosjekter. I prosjektarket til det enkelte prosjektet er det laget en kostnadslogg hvor det oppgis både styringsmål, oppdatert kostnadsanslag og styringsramme.

Seksjonsleder ved kvalitet samferdsel bekrefter at det ikke er rapportert på drift av kollektivtrafikk og det er rett at bevilgningene er satt inn i årsrapporten. Det er ikke hvert år at AtB og fylkeskommunen treffer på disse budsjettene. Når fylkeskommunen bommer blir det



merforbruk i fylkeskommunen sitt regnskap og hvis AtB bommer (som regle bruk mindre enn tildelt) blir det avsatt som ubenyttet tilskudd som en buffer for senere år.

Videre fortelles det at sekretariatet har bedt om mer rapportering fra fylkeskommunen og fylkeskommunen har et potensial til å bli mer konsekvent og tydelig i rapporteringen.

Koordinator ved vegavdelingen bekrefter at det er riktig at rapporteringen fra dem ikke har vært på plass i 2020. Nå har avdelingen dedikert et par stillinger, herunder en økonom som for en vesentlig del kommer til å jobbe med rapporteringen. I tillegg er det bygd opp et system på styringsnivå hvor framdrift, kvalitet og økonomi danner grunnlag for rapportering fra prosjektene. Koordinator er tilfreds med det arbeidet som er gjort i det siste med utvikling av rapportering. Avdelingen har hatt kontroll, men det har manglet kontinuerlig rapportering både på økonomi og status. Dette er viktig å få på plass både for rapporteringen til Miljøpakken, men også internt i fylkeskommunen for å ha enkel tilgang til den fulle oversikten.

Koordinator ved samferdselsavdelingen sier at mal for rapportering i dag er den samme som ble brukt i Statens vegvesen før sammenslåingen. Men fylkeskommunen vil komme fram til en mal som skal benyttes, og gjør nødvendige tilpasninger slik at sekretariatet får en rapport. Denne informasjon har sekretariatet fått. Rutiner for rapportering på driftstilskudd kollektivtrafikk, belønningsmidler og merverdiavgiftskompensasjon er ikke på plass. Det foregår samarbeid mellom avdeling veg og avdeling samferdsel for å få på plass rutiner og de riktige ressurser på rapportering. IKT bistår med IKT-systemet

### **9.3.2 Miljøpakkens økonomirapportering**

Sekretariatet utarbeider årsrapporter og halvårsrapporter basert på rapportering fra partene og det sekretariatet selv innhenter av informasjon. I rapporten for 2019 rapporteres det på bevilgninger og tildelinger i 2019, regnskap for 2019 og likviditet på overordnet nivå. I tabell 10 i kapittel 5 går det fram at oppstillingen i budsjett og regnskap er ikke helt identisk. Sekretariatet forteller også at det hele tiden er en avveining av hva som skal med i rapporten og ikke.

I tillegg er det en rapportering på prosjektene innenfor de enkelte tiltaksområdene som viser bevilget ramme til og med 2019, forbruket til og med 2019, disponibelt ved utgangen av 2019 og regnskap for 2019. Mer detaljer finnes i årsrapporten<sup>8</sup>.

Sekretariatet rapporterer til programrådet og kontaktutvalget, men det er opp til partene å legge rapportene fram for politikerne. I sak ny7/19 behandlet kontaktutvalget årsrapport 2018 og halvårsrapport 2019. Årsrapport for 2019 er behandlet i sak 33/20. Alle partene får tilsendt

---

<sup>8</sup> <https://miljopakken.no/wp-content/uploads/2020/11/Årsrapport-Miljøpakken-2019.pdf>

rapportene for behandling i kontaktutvalget og da er de offentlige. Sekretariatsleder sier at det ikke har vært føringer på at årsrapportene skal til politisk behandling hos partene. Sekretariatet har anbefalt at partene behandler årsrapporten i egne politiske organ. Koordinator for Miljøpakken ved mobilitetsseksjonen i fylkeskommunen informerer om at årsrapportene blir sendt til politisk behandling tidlig i 2021 i fylkeskommunen og Trondheim kommune.

Sekretariatet forteller at det i årsrapporten gjøres en kobling mellom økonomi og målrapportering, og at de delvis fikk til denne koblingen i årsrapporten for 2019. Sekretariatet sier at de for kommende år er nødt til å følge opp dette. I årsrapporten for 2019 er målene listet opp og det er knyttet korte kommentarer til måloppnåelse. For flere av målene henvises det til at indikatorer for måloppnåelse ikke er utarbeidet enda.

I saksframleggets (sak ny7/19) omtale av årsrapport for 2018, går det fram at i arbeidet med årsrapporten er det foretatt en gjennomgang av tidligere regnskap for prosjekter regnskapsført i Trondheim kommune og Statens vegvesen. Dette gir en oversikt over ubrukte midler fra tidligere bevilgninger. I saksframlegget går det fram at rapportering fra fylkeskommunen mangler, men vil bli forsøkt innarbeidet i årsrapport for 2019. Foreløpig regnskap er derfor satt lik tildelingen. Oppsummert er det regnskapsført 6,6 milliarder kroner i perioden 2009–2018, og ved utgangen av 2018 er det et etterslep på 565 millioner kroner, som betyr at det er bevilget mer midler enn hva som er brukt.

Sekretariatet forteller at de bygger opp Miljøpakken sine rapporter basert på det partene rapporterer til sekretariatet. Når rapportene fra partene er gode, vil dette gi et godt grunnlag for årsrapporten. Når fylkeskommunen ikke kommer med gode innspill til rapportene, opplever sekretariatet at det er vanskelig å utarbeide gode rapporter som går tilbake til politisk nivå i fylkeskommunen. Erfaringsmessig er det ikke bare å klippe og lime fra rapportene partene sender, og sekretariatet må derfor bearbeide informasjonen. Framover i tid kan ikke sekretariatet etterprøve partenes rapportering fordi de ikke har tilgang til regnskapene, og vil derfor være prisgitt rapporteringen fra partene som grunnlag for egne rapporter. Sekretariatet er bekymret for at det blir uoversiktlig hvis informasjonen fra partene ikke er riktig.

Kontaktutvalget behandlet årsrapport for 2019 i møtet 05.11.2020. I saksframlegget står det:

*Ved utgangen av 2019 overtok Trøndelag fylkeskommune ansvaret for prosjektene på fylkeskommunalt vegnett fra Statens vegvesen. Overgangen har vanskeliggjort årsoppgjørdisposisjonene i Miljøpakkens prosjekter i 2019/2020. Dette fordi vegvesenet i år ikke har utarbeidet et årsbudsjett for prosjektene på fylkeskommunalt vegnett. Vi vet derfor ikke hvilke midler som regnskapsmessig overføres i prosjektene på fylkeskommunalt vegnett fra 2019 til 2020. En annen svakhet er at det kompetansemiljøet i vegvesenet som sekretariatet tidligere har kvalitetssikret og avstemt regnskapene mot, har smuldret opp i 2019.*

*Sekretariatet har fortsatt avstemt prosjektene ut fra vegvesenets regnskapssystem på vanlig måte og mener at dette gir et godt bilde av status for prosjektene i henhold til Miljøpakkens økonomi i 2019. Vi er derimot usikre på om alle prosjektene på fylkesveg har riktige rammer i inneværende år. Det er viktig at dette kvalitetssikres. Sekretariatet har lenge tatt initiativ til å foreta en slik gjennomgang sammen med fylkeskommunen for 2020. Avstemming har hittil ikke vært mulig da fylkeskommunen ennå ikke kan rapportere på Miljøpakkens prosjekter.*

### **9.3.3 Miljøpakkens rapportering på måloppnåelse**

Ifølge sekretariatet laget Miljøpakken i begynnelsen (2009) en enkel oversikt over forventede effekter av tiltakene i Miljøpakken. Det ble samtidig lagt vekt på at tiltakene skulle evalueres årlig, slik at kursen kunne justeres når det var nødvendig. Sekretariatet sier at det finnes kunnskap om hvilke typer virkemidler som kan være effektfulle, men ingen god metodikk for å synliggjøre virkningene av enkeltprosjekter i en større sammenheng.

Miljøpakken gjør ingen framskrivning av aggregert effekt på nullvekstmål (og eventuelt andre mål) for tiltak som er vedtatt gjennomført. Sekretariatet mener at det er en umulig oppgave å anslå samlet bidrag til måloppnåelse som følge av hvert enkelt tiltak som besluttes gjennomført. Sekretariatet mener at erfaringene som sier noe om hva man kan oppnå med den og den typen er det lengste man kommer.

Rapport 1/2019 fra Miljøpakkens sekretariat, er en evaluering av resultater for Miljøpakke Trondheim 2018 (2008-2018). Hensikten med evalueringen er å se om tiltakene gir tilstrekkelig effekt og eventuelt vurdere andre tiltak for å nå målene. Det er tidligere gjennomført evalueringer i 2012, 2013/2014, 2015, 2016 og 2017. Evalueringen av måloppnåelse er hovedsakelig basert på informasjon sekretariatet har, blant annet reisevaneundersøkelsen og noe informasjon fra partene. Byplankontoret skal rapportere på arealbruk.

I sak 26/19 behandlet kontaktutvalget evaluering av måloppnåelsen i Miljøpakken for 2018. Denne evalueringen omfatter Miljøpakkens ti mål som gikk ut i 2018, og disse målene blir avløst av nye mål i byveksttalen. Evalueringen viser god måloppnåelse på mange områder, spesielt full måloppnåelse for redusert klimagassutslipp i byområdet og mer miljøvennlig reisemiddelbruk. I årsrapport for 2018 står det at Miljøpakken revideres årlig i en rapport som framlegges politisk.

I fylkestingssak 76/20 ble Miljøpakkens handlingsprogram for 2021-2024 behandlet. I saksframlegget peker fylkesrådmannen på at evalueringen av Miljøpakken skal være et verktøy for forbedringsarbeid, men at evalueringen er for lite nyansert. Det gjelder spesielt nullvekstmålet, hvor det har vært en positiv utvikling i måloppnåelsen i perioden 2008-2019 som helhet, men målet ble ikke nådd i 2019. Fylkesrådmannen peker på at partene i Miljøpakken må finne

effektive tiltak mot denne veksten. Partene må prioritere midlene som inngår i dette handlingsprogrammet strengt mot tiltak som gir høyest nytte overfor nullvekstmålet, og forutsette at saksfremlegg knyttet til disponeringen av Miljøpakkens midler synliggjør de ulike tiltakenes effekt på nullvekstmålet. Det andre forholdet fylkesrådmannen peker på, er målet om samordnet areal- og transportplanlegging, hvor andelen arbeidsplassintensive virksomheter innenfor kollektivbuen gikk ned.

Sekretariatet sier at utgangspunkt er at staten har tilbudt seg å betale for at man lokalt skal nå målene som partene har forpliktet seg til. Hvis målene ikke nås, vil staten kunne ta opp til diskusjon om Miljøpakken urettmessig har fått penger. Byvekstavtalen sier at hvis det er behov for nye tiltak for å sikre måloppnåelse er partene forpliktet til å ta nødvendige initiativ. Partene avgjør gjennom drøftinger hvilke nye tiltak som skal benyttes. Det er en enighet om at slike tiltak skal være balansert mellom tiltak som lokale parter gjennomfører innen sine myndighetsområder. Sekretariatet forteller at belønningsmidler utbetales på forskudd, mens andre midler stilles til disposisjon forutsatt at Miljøpakken kan dokumentere at bestemte krav til finansieringen er oppfylt.

I kontaktutvalgets saker ny30/19 og ny32/19 henvises det til at Statens vegvesen skal lage et opplegg for rapportering på belønningsmidler. I sak ny30/19 *Arbeid med hovedruter for sykkel*, går det fram av diskusjonen at Statens vegvesen skal jobbe fram en metode for å vurdere nytte, sammen med partene og beskrive et opplegg for rapportering av belønningsmidler. Sekretariatet opplyser i epost at opplegg for rapportering av belønningsmidler er statens ansvar å utarbeide.

I kontaktutvalgets sak ny32/19 *Tilleggsavtale som oppfølging av bompengeforliket*, listes det opp betingelser for å inngå tilleggsavtale og krav til framdrift. En av betingelsene er at prosjektene i Miljøpakkens portefølje må framgå i prioritert rekkefølge og at det innen 01.04.2020 skal foreligge opplegg for rapportering på bruk av belønningsmidler.

Evaluering av Miljøpakkens måloppnåelse i 2019 behandles av kontaktutvalget i sak 16/20, den 24.05.2020. Evalueringen beskrives som en mellomevaluering i overgangen mellom gamle og nye mål. Den utgjør en egen rapport som tar utgangspunkt i nullvekstmålet, arealbruk og de ni generelle lokale målene. Det opplyses at det arbeides med å konkretisere de nye målene med delmål og indikatorer. Arealindikatorer ble behandlet i kontaktutvalget 02.12.2020, sak 41/20. Det jobbes også med indikatorer til de ni andre målene og her gjenstår et par indikatorer.

I evalueringsrapporten for 2019 vurderes det at trafikken i 2019 var høyere enn i 2018. Måloppnåelsen framover skal vurderes mot trafikknivået i 2019. Trafikkvekst over tid vil stride

mot nullvekstmålet i byvekstavtalen. Når det gjelder mer effektiv arealbruk, henviser evalueringsrapporten til evaluering av delmål 3 – Samordnet areal- og transportplanlegging. Vurderingen av dette delmålet viser at en stor andel av utbyggingen i avtaleområdet er i tråd med forutsetningene i byvekstavtalen om en samordnet areal- og transportplanlegging. For informasjon om måloppnåelse på de lokale målene henvises det til evalueringsrapporten<sup>9</sup>.

Utenom de årlige redegjørelsene for måloppnåelse, behandler kontaktutvalget saker om trafikkutvikling og nullvekstmålet. I nesten alle kontaktutvalgsmøtene legges det fram en sak om trafikkutvikling. I kontaktutvalgets sak 1/20 om trafikkutvikling, følger det et notat om trafikkutvikling for 2019. Det forteller at trafikken gjennom bomsnittene øker med nesten 2 prosent og den største økningen er knyttet til E6. Etter innføringen av nytt rutesystem for bussene har det ikke blitt rapportert trafikk tall på grunn av at trafikktellerne i bussene ikke har fungert tilfredsstillende og ny registreringsmåte kan ikke sammenlignes med den gamle. Det er flere som sykler i 2019, mens antall gående er som tidligere.

Kontaktutvalget konkluderer i sak 1/20 om trafikkutvikling, med at de er bekymret for trafikkutviklingen og ber sekretariatet vurdere hvordan trafikkutviklingen er i forhold til nullvekstmålet, som et grunnlag for en diskusjon av nullvekstmålet og bruken av virkemidler. Dette svares ut i kontaktutvalgets sak 11/20 *Orientering om trafikkutvikling og nullvekstmålet*. På dette tidspunktet har koronatiltak påvirket trafikken og i saken heter det at ivaretagelsen av nullvekstmålet vil ikke være en relevant problemstilling i år, og vil nok heller ikke være det på flere år, på grunn av at nullvekstmålet framover skal måles som et treårig glidende gjennomsnitt. Det treårige glidende gjennomsnittet går fram av brev fra Samferdselsdepartementet datert 11.12.2019.

Sekretariatet forteller at staten stiller krav om løpende oppdatering på utviklingen i henhold til indikatorsettet i byvekstavtalen, og sekretariatet sammenstiller en fylldig rapport til staten om utviklingen. Nullvekstmålet er det overordnede målet og staten er først og fremst opptatt av at dette oppnås. Partene jobber nå med å konkretisere delmålene forteller sekretariatsleder.

Ansatte i mobilitetsseksjonen i fylkeskommunen forteller at måloppnåelse kan være vanskelig å måle, både metodisk og i praksis. Porteføljen er ikke kun sammensatt for å nå målene, for da skulle de store vegprosjektene ikke vært med, samtidig bidrar vegprosjektene til trafiksikkerhet, tilgjengelighet, effektiv godstransport og brukertilfredshet. Seksjonsleder ved mobilitetsseksjonen sier at byutredningen gir faglig grunnlag for at sykkelinfrastruktur og

---

<sup>9</sup> [www.miljopakken.no/wp-content/uploads/2020/05/Evaluering-Miljopakken-2019.pdf](http://www.miljopakken.no/wp-content/uploads/2020/05/Evaluering-Miljopakken-2019.pdf)

jernbaneknutepunkt er bra med tanke på å få ned biltrafikken, men det er lite grunnlag for å sette tiltak opp mot hverandre og predikere måloppnåelse. Det er et grunnprinsipp at rammene skal fordeles politisk og så skal beslutningen om prosjekter ha en retning i forhold til de rammene som er satt. Utarbeidelsen av målintikatorer og arealindikatorer blir til god hjelp for fylkeskommunen sin planlegging av innspill som kan bidra til måloppnåelse. Prosjektet med *Big data* vil også gi bedre beslutnings- og evalueringsgrunnlag. Sekretariatet bestiller også utredninger for å belyse effekter på måloppnåelse.

## **9.4 Vurdering**

### **9.4.1 Partenes rapportering til Miljøpakken**

Revisjonskriteriet som legges til grunn er at partene som har fått bevilget midler må rapportere på bruken av midlene til Miljøpakken.

Revisor finner at de skriftlige rutinene for rapportering i Miljøpakken ble laget i 2009 og 2012 og det er lite bevissthet omkring dem. Sekretariatet har en praksis med tidfesting av møter hver måned for en gjennomgang med hver av partene. Som følge av byvekstavtalen og tre nye parter, kan det være nødvendig å revurdere hvordan rapporteringen skal foregå. Sekretariatet gjennomfører møter med Trondheim kommune månedlig, men har ikke gjennomført møter med Trøndelag fylkeskommune fordi fylkeskommunen ikke har hatt noe å rapportere. Sekretariatet hadde tilgang til økonomien på fylkeskommunale vegprosjekter til og med 2019 og kunne hente ut nødvendige tall selv. Denne muligheten forsvant i 2020 og sekretariatet er avhengig av at partene framskaffer opplysningene selv. Dette berører også arbeidsdelingen mellom partene og sekretariatet. Fylkeskommunen har i 2020 jobbet med å få på plass rapportering, og dette skal være klart fra 2021. Revisor vil påpeke at rapportering av økonomi må suppleres med rapportering på framdrift.

Revisor vurderer at partene rapporterer på økonomi og framdrift, men at Trøndelag fylkeskommune ikke har fulgt opp rapporteringsrutinene som partene har vært enig om, og som sekretariatet har lagt til rette for fram til årsskiftet 2020/2021.

### **9.4.2 Miljøpakkens økonomirapportering**

Revisjonskriteriet som ligger til grunn for vurderingen er at Miljøpakken skal rapportere økonomi til statlige og lokale myndigheter.

Revisor finner at sekretariatet setter sammen økonomiinformasjon fra alle partene i en felles årsrapport som legges fram for programrådet og kontaktutvalget på høsten. Manglende rapportering fra partene fører til at bevilget beløp i stedet for faktisk forbruk føres opp i årsrapporten. Det gjør at økonomirapporten ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde. Revisor

mener at rapporten burde ha vært bygd opp av de samme postene som årsbudsjettet slik at det var mulig å gjøre en sammenligning. Det er opp til partene selv å legge rapportene fram for egne politikere. Det vil være naturlig at rutiner for rapportering på økonomi og framdrift fra partene til Miljøpakken også inneholder en rutine for hvordan Miljøpakken skal rapportere tilbake.

Revisor vurderer at sekretariatet utarbeider årsrapporter som legges fram for programrådet og kontaktutvalget, men at det ikke skjer noen formell oversendelse av dokumentet ut over at partene får det som medlemmer i kontaktutvalget.

### **9.4.3 Miljøpakkens rapportering på måloppnåelse**

Revisjonskriterier som er grunnlag for vurderingen, er at Miljøpakken skal rapportere måloppnåelse til statlige og lokale myndigheter.

Sekretariatet utarbeider årlige evalueringsrapporter basert på de til enhver tid gjeldende målsettinger. Det er knyttet både praktiske og metodiske utfordringer til å måle effekter av tiltak og om de bidrar til måloppnåelse. Utarbeidelsen av indikatorer er et tiltak for å operasjonalisere målene og gjøre det enklere å måle. Revisor vil bemerke at det tar tid å få på plass indikatorer, noe som betyr at det fortsatt mangler måling for flere av delmålene i byvekstavtalen halvannet år etter at den ble inngått. Det er en interessant, men krevende oppgave sekretariatet har startet, for å synliggjøre koblingen mellom økonomi og måloppnåelse. En slik kobling har potensial til å hjelpe partene til å budsjettere mer målrettet mot målene, samtidig som det vil være knyttet stor usikkerhet til dette på grunn av blant annet utfordringer med måling og problemer med å isolere effekter. Etter revisors vurdering vil utviklingen i indikator for nullvekst-målet både kunne påvirkes av tiltak gjennomført i regi av Miljøpakken og av faktorer som ligger utenfor Miljøpakkens kontroll.

Revisor vurderer at Miljøpakken utarbeider årlige rapporter på måloppnåelse til statlige og lokale myndigheter.

## **9.5 Konklusjon**

Problemstillingene som besvares i dette kapitlet er hvilke rutiner for rapportering finnes i Miljøpakken, om disse etterleves og om er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?

Revisor konkluderer med at det er mangelfulle rutiner for rapportering fra partene til Miljøpakken. Det er vedtatt rutiner for rapportering hvert kvartal, men dette er ikke fulgt opp av alle parter. Miljøpakken mangler tydelige og dokumenterte rutiner for rapportering, slik at Miljøpakken kan rapportere samlet tilbake til partene.

### **9.5.1 Anbefaling**

Revisor anbefaler fylkesrådmannen å følge opp at:

- det utarbeides skriftlige rutiner for hvordan rapporteringen fra partene til Miljøpakken skal skje
- fylkeskommunen etterspør den økonomisk rapportering de ønsker tilbake fra Miljøpakken
- det vurderes å engasjere eksterne for å analysere måloppnåelse i Miljøpakken



## 10 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesrådmann i Trøndelag fylkeskommune 08.01.2021. Revisor mottok hørings svar i epost av 25.01.2021. Hørings svaret er todelt. Det er et svarbrev som er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Den andre delen er pdf-versjonen av høringsrapporten hvor det er lagt inn kommentarer fra ansatte i fylkeskommunen og sekretariatsleder i Miljøpakken. Med utgangspunkt i kommentarene i pdf-versjonen har revisor rettet opp faktafeil og gjort presiseringer som er påpekt. Noen påpekninger har betydning for vurderingene. Disse er:

- Opplysningene om at utbyggingsplan er det samme som langsiktig tiltaksplan i kapittel 4.3.1 har ført til endringer i vurderingen i kapittel 4.4.1 og i konklusjonen i kapittel 4.5.
- Innspill til kapittel 4.2 om at byvekstavtalen benytter begrepet *behandler* og ikke *beslutter*. Her har revisor holdt fast på begrepet *beslutter* fordi det står i byvekstavtalen.
- Innspill til kapittel 6.3 om felleskostnader er endret etter innspill om at temagrupper ikke ble avvirket i 2015, men at de fikk en redusert funksjon. Vurderingen i kapittel 6.4 er justert i henhold til denne opplysningen.
- Innspill til kapittel 6.3 om begrepsbruk. Budsjettendring er endret til merforbruk, med påfølgende endring i vurderingen i kapittel 6.4.

## KILDER

Avtale om oppfølging av regjeringens bompengavtale 23.08.2019 – for perioden 2020-2029. *Tillegg til byvekstavtale 2019-2029 – mellom Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten.* Tilleggsavtale Trondheimsområdet 20.03.20

*Byvekstavtale mellom Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten 2019-2029.* Byvekstavtale Trondheimsområdet 15.03.19

Kommuneloven (2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-2018-06-22-83. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Miljøpakken (2019). *Evaluering av resultater – Miljøpakke Trondheim 2018 (2008-18)* Rapport 1/2019 Miljøpakkens sekretariat

Miljøpakken (2019). *Årsrapport 2019 Miljøpakken.* Vedtatt i Kontaktutvalget 05.11.2020.

Miljøpakken (2019). *Handlingsprogram 2020-2023 – Miljøpakke for transport i Trondheim. Juni 2019*

Miljøpakken (2020). *Handlingsprogram 2020-2023 – Miljøpakke for transport i Trondheim.*

Meld. St. 33 (2016-2017). *Nasjonal transportplan 2018-2029.* Samferdselsdepartementet.

*Plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020.* Trøndelag fylkeskommune.

Prop. 36 S (2017-2018) *Miljøpakke Trondheim trinn3 – forlenga innkrevjingsperiode og endringer i takst- og rabattsystemet.* Proposisjon til Stortinget, Samferdselsdepartementet.

Prop. 172S. *Finansiering av Miljøpakke Trondheim trinn 2.* Proposisjon til Stortinget, Samferdselsdepartementet

*Reglement for økonomistyring i staten.* Fastsett 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019. Det kongelige finansdepartement.

Revisjon Midt-Norge IKS (2016). *Forvaltningsrevisjon Miljøpakke.* Sør-Trøndelag fylkeskommune. September 2016.

Samferdselsdepartementet (2019) *Nye retningslinjer for porteføljestyrte bompengepakker.* Samferdselsdepartementet, brev 20.05.2019. Ref 17/1920-

Samferdselsdepartementet (2019) *Tidsintervall for vurdering av måloppnåing i byvekstavtalane.* Samferdselsdepartementet, brev 11. desember 2019. Ref 19/1948-9

St.prp. nr. 85.(2008-2009) *Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av Miljøpakke for transport i Trondheim*. Samferdselsdepartementet

Trondheim kommunerevisjon (2015). *Miljøpakken, Trondheim kommune*. Rapport 6/2015-F.  
Trondheim kommunerevisjon

*Trøndelagsplanen 2019-2030. Vi skaper historie*. Vedtatt i fylkestinget i Trøndelag 12. desember 2018.

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet ulike kilder til revisjonskriterier i forhold til de ulike problemstillingene.

### Kapittel 4 Budsjettering

Revisjonskriteriene om budsjettering er hentet fra byvekstavtalen 2019 og tilleggsavtalen til byvekstavtalen datert 20.03.2020. I tillegg legges kontaktutvalgets sak 3/20 om Miljøpakkens handlingsprogram til grunn for revisjonskriterier.

Ifølge byvekstavtalen (2019) skal det lages et helhetlig handlingsprogram som omfatter hele avtaleområdet. I byvekstavtalen beskrives den overordnede saksgangen ved behandling av budsjett og handlingsplan i seks punkter (s. 20):

- *Sekretariatet utarbeider forslag til årsbudsjett og handlingsprogram*
- *Programrådet behandler forslag og innstiller til kontaktutvalget*
- *Kontaktutvalget behandler forslag før oversendelse til politisk behandling. Handlingsprogrammet sendes først på høring til sentrale brukerorganisasjoner og aktuelle nabokommuner utenfor avtaleområdet*
- *Rådmennene forbereder sakene for behandling i kommunestyre og fylkesting*
- *Kommunestyrene og fylkestinget fatter vedtak, inkludert et vedtak om fullmakt for ordfører til å fremforhandle en omforent innstilling fra kontaktutvalget til politisk styringsgruppe*
- *Politisk styringsgruppe beslutter årsbudsjett og handlingsprogram*

Tilleggsavtalen til byvekstavtalen sier at prioritering og ressursfordeling skal håndteres i revidert utbyggingsplan som legges fram til lokalpolitisk behandling første gang i medio 2020 før den behandles av politisk styringsgruppe. Det er innenfor kontaktutvalgets mandat å kunne justere og endre på den prioriterte rekkefølgen av prosjekter.

I kontaktutvalgets sak 3/20 ble partene i Miljøpakken enige om en prosess for Miljøpakkens handlingsprogram 2021-2024. Av vedtaket går det blant annet fram at det forutsettes at:

- alle parter er omforent om at tiltakene som inngår i handlingsprogrammet bidrar til måloppfyllelse i henhold til Miljøpakkens mål (ikke bare nullvekstmålet)

- alle føringene som er knyttet til de ulike finansieringskildene ivaretas
- det er enighet mellom stat, fylke og den aktuelle kommunen om alle prosjektene i handlingsprogrammet

I vedtaket er det også presisert at det settes bare av midler til konkrete prosjekter første året som ved innmelding tilfredsstillende alle de krav som stilles ved innmelding til årsbudsjettet. Finansieringen er da en binding inn i årsbudsjett 2021 med forbehold om statlige bevilgninger i statsbudsjettet. Handlingsprogrammet sendes på høring til alle parter før sluttbehandling.

Basert på dette har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- Prioritering og ressursfordeling skal håndteres i revidert utbyggingsplan som legges fram til lokalpolitisk behandling første gang i medio 2020.
- Budsjettprosessen skal følge den gangen som er beskrevet i byvekstavtalen:
  - a. Sekretariatet utarbeider forslag til årsbudsjett og handlingsprogram
  - b. Programrådet behandler forslag og innstiller til kontaktutvalget
  - c. Kontaktutvalget behandler forslag før oversendelse til politisk behandling. Handlingsprogrammet sendes først på høring til sentrale brukerorganisasjoner og aktuelle nabokommuner utenfor avtaleområdet
  - d. Rådmennene forbereder sakene for behandling i kommunestyre og fylkesting
  - e. Kommunestyrene og fylkestinget fatter vedtak, inkludert et vedtak om fullmakt for ordfører til å fremforhandle en omforent innstilling fra kontaktutvalget til politisk styringsgruppe
  - f. Politisk styringsgruppe beslutter årsbudsjett og handlingsprogram
- Budsjettoppstillingen skal tydelig vise hvordan tiltakene finansieres.

## **Kapittel 5 Økonomistyring**

Økonomistyringen i Miljøpakken handler om å forvalte midlene som er bevilget til Miljøpakken i henhold til de betingelser som følger med noen av finansieringskildene. Midlene som deles ut fra Miljøpakken må være forankret i årsbudsjettet eller i vedtak fra programrådet eller kontaktutvalget. Når en part har fått bevilget et beløp er det denne parten som har ansvaret for økonomistyringen i det prosjektet som midlene er bevilget til. Hvis det bevilgede beløpet ikke strekker til eller at alt ikke benyttes, håndteres dette i porteføljestylingen, som er tema i kapittel ni.

I byvekstavtalen (2019) har sekretariatet ansvaret for overordnet økonomistyring og rapportering til statlige og lokale myndigheter/politikere. Sekretariatet skal også utøve kontrollerfunksjon for alle parter. Det er ikke nærmere definert hva kontrollerfunksjonen skal omfatte. I faglitteraturen er det ulike definisjoner av hva kontrollerfunksjonen innebærer.

I sak 29/20 behandlet kontaktutvalget retningslinjer for sekretariatenes arbeid og her suppleres sekretariatets arbeid med økonomistyring, gjennom at sekretariatet skal tilrettelegge for at kontaktutvalget har en totaloversikt over økonomisk status og framdrift slik at de kan drive forsvarlig porteføljestyling (hver prosjekteier er ansvarlig for løpende kostnadsstyring av det enkelte prosjekt).

Byvekstavtalen (2019) regulerer at det for kostnadsstyringen for Metrobuss skal etableres endringslogger for prosjektet i sin helhet og for delprosjektene. Endringsloggene skal forankres i kontaktutvalget. For å få oversikt over den samlede kostnadsutviklingen i hele planleggings- og utbyggingsperioden skal det også føres endrings-/ kostnadslogger for det enkelte delprosjekt i gjennomføringsfasen, det vil si fra styringsrammen er fastsatt til prosjektet er gjennomført.

Miljøpakkens sekretariat må gjennom rapportering (som omtales i kapittel ni) få informasjon fra partene slik at de har oversikt over forbruket av midler, slik at de har kunnskap om prosjekter som kanskje ikke bruker opp bevilgede midler og som dermed kan omdisponeres til andre tiltak som mangler midler. Sekretariatet må ha oversikt over forbruket av midler slik at Miljøpakken kan føre regnskap over forbruket.

Miljøpakkens sekretariat har ansvaret for å følge opp likviditetsstrømmen slik at Miljøpakken har likviditet til å betale ut bevilgende midler til partene.

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

- Sekretariatet skal utøve en kontrollerfunksjon for alle parter.
- Sekretariatet skal tilrettelegge for at kontaktutvalget har totaloversikt over økonomisk status og framdrift.
- Fylkeskommunen har ansvaret for økonomistyringen i prosjekter de har fått bevilgning til.

## **Kapittel 6 Felleskostnader**

I kontaktutvalgets møte 17.12.2019 behandlet de sak ny29/19 om praksis for timeføring i Miljøpakken. Bakgrunn for saken er at det har vært ulik praksis blant partene i Miljøpakken når det gjelder fakturering av timer som belaster enkelt prosjekter og midler som er avsatt til felleskostnader. Det er et spesielt behov for felles føringer for bruk av midler avsatt til felleskostnader.

I sak ny29/19 vedtar kontaktutvalget at felleskostnader skal finansiere:

- Generell planlegging/koordinering i regi av Miljøpakken. Dette omfatter partenes oppfølging av Miljøpakken internt og eksternt på overordnet nivå og er primært knyttet til Miljøpakkens kontaktperson hos partene. Videre omfatter det deltakelse i Miljøpakkens styringsorgan, inkludert forberedende arbeid, samt forberedelse til saker til politisk behandling (føres eventuelt på konkrete prosjekter)
- Overordnet planlegging programområder. Dette omfatter deltakelse/ ledelse av temagrupper (om gruppene videreføres i Miljøpakkens regi) og overordnet planlegging på programområdenivå (for eksempel innspill til årsbudsjett)

I sak ny29/19 slutter kontaktutvalget seg til prinsipper for timeføring og fakturering av oppgaver i Miljøpakken, herunder at felleskostnader som bevilges til kommunene Melhus, Malvik og Stjørdal dekkes innenfor kostnadsrammen avsatt for tiltak til disse kommunene.

I handlingsprogram for 2021-2024 står det at felleskostnader skal dekke partenes generelle planlegging, koordinering og administrasjon i tilknytning til Miljøpakkens virksomhet, begrenset til oppgaver som normalt ikke dekkes gjennom annen offentlig finansiering. Kostnader knyttet til sekretariatets arbeid inngår i felleskostnader. Fordelingen av avsatte midler mellom partene i 2020 evalueres og legges til grunn for framtidig fordeling. Fordelingen framkommer av årlige bestillinger fra sekretariatet.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Rutiner for felleskostnader skal danne grunnlag for lik praksis med føring av felleskostnader

## **Kapittel 7 Fylkeskommunens samferdselsmål**

I Miljøpakken er det utarbeidet retningslinjer for innspill fra partene. Dersom innspill fra fylkeskommunen skal få finansiering fra Miljøpakken må føringer og retningslinjer for innspill være oppfylt. Retningslinjer for innspill er beskrevet i informasjonsskriv og maler som sekretariatet utarbeider sammen med partene og sender til partene for bruk ved innmelding. Retningslinjer varierer noe fra år til år, men har noen fellestrekk som går igjen.

Generelle føringer er at tiltak som finansieres gjennom Miljøpakken:

- Skal bidra til nullvekstmålet/andre mål i Miljøpakken
- Skal representere en ekstrainsats ut over partenes ordinære ansvarsområde
- Forutsetter at vegeier er villig til å ta ansvaret for drift og vedlikehold av anlegg som Miljøpakken bygger
- Forutsetter at partene er omforente om at tiltaket skal prioriteres

Andre sentrale føringer for innspill til årsbudsjett 2020, 2021 og handlingsprogram er:

- Frist for innspill er 15. juni (årsbudsjett), 15. januar (handlingsprogram)
- Prosjekt-ark skal fylles ut i henhold til føringer/mal og legges ved innspillene
- Effektivtverdingskjema/rapport fra prosjektvikling skal fylles ut i henhold til føringer/mal og legges ved innspill (årsbudsjett: til fase 2 og 3)

Fylkeskommunen har utarbeidet delstrategier for mobilitet, trafikkikkerhet, veg, gods og sjø. Miljøpakken er et virkemiddel for å nå fylkeskommunens målsetninger innen mobilitet, trafikkikkerhet og veg. Innen mobilitet har fylkeskommunen blant annet ambisjoner om å legge til rette for gode bytter mellom transportmidler, styrke kollektivtransportens konkurransekraft og styrke gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet. Innen trafikkikkerhet har fylkeskommunen blant annet ambisjoner om at infrastrukturiltak skal bidra til at antall personer som blir drept eller skadet reduseres og at gående og syklende skal ha god fremkommelighet og trafikkikkerhet på sine reiser. Hovedmålet i delstrategi veg er at fylkesvegnettet skal bidra til en samlet infrastruktur som ivaretar trafikkikkerhet, fremkommelighet, miljø og balansert regional utvikling. Dette skal bidra til at regionen på bærekraftig vis, er attraktiv for bosetting, etablering og utvikling av næringsvirksomhet og et senter innenfor forskning og utdanning. På vegområdet har fylkeskommunen blant annet ambisjoner om at infrastrukturen skal bidra til effektiv og sikker trafikkavvikling for alle trafikantgrupper innenfor overordnede rammer for ønsket mobilitet og at fremkommelighet for gående og syklende skal økes både gjennom infrastruktur og samspill med andre transportløsninger.

I den grad fylkeskommunen får gjennomslag for sine innspill til prosjekter i Miljøpakken vil dette kunne bidra til at fylkeskommunen kan nå sine samferdselsmål. Implisitt forutsetter revisor at fylkeskommunen benytter ressursene som bevilges fra Miljøpakken på en måte som er like målrettet og effektiv som fylkeskommunens bevilgninger til disse satsingsområdene for øvrig.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunen må foreslå prosjekter i samsvar med føringer for innspill til Miljøpakken
- Fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som styrker kollektivtrafikkens konkurransekraft
- Fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som styrker gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet
- Fylkeskommunen må få gjennomslag for prosjekter som ivaretar trafikkikkerhet, fremkommelighet og miljø



## Kapittel 8 Porteføljestyling

Prinsippene for porteføljestyling er ingen entydige, overordnet prinsipper, men ulike føringer som blir til over tid. Utledningen av revisjonskriteriene til porteføljestyling tar utgangspunkt i prop.36S om Miljøpakken trinn 3 (2017-2018). I mai 2019 kom Samferdselsdepartementet med en nærmere presisering om porteføljestylingen, som ligger til grunn for porteføljestylingen i byvekstavtalen i 2019 og tilleggsavtalen i 2020. Kontaktutvalget i Miljøpakken har behandlet saker som legger rammer for porteføljestylingen.

Prop.36S om Miljøpakken trinn 3 (s. 6) gir det overordnede prinsippet for porteføljestyling: *Porteføljestyling innebærer at tiltakene blir prioritert på grunnlag av en samlet vurdering basert på måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring.* Videre står det at det kan bli gjort endringer innenfor pakken for å sikre rasjonell framdrift og økonomistyring. Ved kostnadsøkning i prosjekter skal porteføljen reduseres.

Grunnlaget for å drive porteføljestyling må omfatte en dokumentasjon av tiltaks bidra til måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Kontaktutvalget i Miljøpakken vedtar årlig en prosess med føringer for hva innspill/beslutningsgrunnlag fra partene skal inneholde. For prosjekter som spilles inn til fase 2 (detaljplanlegging) og 3 (utbygging) skal beslutningsgrunnlaget partene utarbeider blant annet angi tiltakenes bidrag til måloppnåelse og nyttevirkninger/effekter og kostnader.

Samferdselsdepartementet har i brev av 20.05.2019 kommet med nye retningslinjer, hvor de strammer inn praksisen for porteføljestyling. Samferdselsdepartementet legger til grunn at kostnadsøkninger og inntektssvikt i de porteføljestyrtede bompengepakken skal håndteres innenfor vedtatt økonomisk ramme. Videre skal porteføljestylingen sikre at det ikke er behov for å innløse garantien, noe som innebærer at det ikke er behov for å forlenge innkrevingsperioden. Forlenget innkrevingsperiode er ikke et aktuelt virkemiddel.

Byvekstavtalen fra 2019 bygger på prinsippene for god porteføljestyling. Her heter det at det skal lages et helhetlig handlingsprogram som omfatter hele området, der det skal ivaretas at hver av deltakerkommunene selv foretar porteføljestyling innen egen kommune og innenfor den finansieringen som er tildelt kommunen spesifisert i vedlegg to i denne avtalen. I vedlegg to er det gitt rammer for Melhus, Malvik og Stjørdal kommune. I sak 3/20 konkluderer kontaktutvalget med følgende forutsetninger:

- Alle parter er omforente om at tiltakene som inngår i handlingsprogrammet bidrar til måloppfyllelse i henhold til Miljøpakkens mål (ikke bare nullvekstmålet)
- Alle føringer som er nyttet til de ulike finansieringskildene ivaretas

- Det er enighet mellom stat, fylke og den aktuelle kommune om alle prosjektene i handlingsprogrammet

I handlingsprogrammene for 2020-23 og 2021-24 vises det til at porteføljestyring i praksis skjer på fire måter:

- A. Mindre justeringer kan ved behov foretas fortløpende innenfor rammene i gjeldende årsbudsjett/handlingsprogram (vedtas av programrådet/kontaktutvalget)
- B. Årsbudsjett vedtas ved inngangen til nytt år (vedtas av bystyret/kommunestyre, fylkesting og politisk styringsgruppe)
- C. Årlig justering av 4-årig handlingsprogram vedtas før sommeren hvert år (vedtas av bystyret/kommunestyret, fylkesting og politisk styringsgruppe)
- D. Justering av langsiktig utbyggingsplan foretas når det er behov for større endringer av aktiviteten i hele Miljøpakken, eksempelvis nye rammer i Nasjonal transportplan, byvekstavtale eller lignende (vedtas av bystyret/kommunestyret, fylkesting og eventuelt Storting)

Forvaltningsrevisjonen vil ikke omfatte punkt D som er justering av langsiktig utbyggingsplan.

I byvekstavtalen (2019) får kontaktutvalget ansvaret for oppfølging blant annet gjennom prosjekt- og porteføljestyring. Dette innebærer å følge opp kostnads- og omfangsendringer for prosjekter i porteføljen og eventuelle behov for omprioriteringer som følge av kostnadsøkning eller -reduksjon innenfor rammer gitt i vedtatt budsjett og handlingsprogram.

I byvekstavtalen (2019) har programrådet fått delegert fullmakt fra kommunestyrene, fylkestinget og statlig linje til beslutninger i visse saker. Dette gjelder:

- I faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter
- I økonomiske spørsmål der staten, fylkeskommunen og kommunene er enige og det er behov for å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de ulike programområdene i gjeldende fireårige handlingsprogram. Dette for å kunne justere for endringer i kostnadsoverslag, planfremdrift eller lignende

I kontaktutvalgets sak ny3/19 om organisering av arbeidet med Miljøpakken vedtas det noen konkretiseringer ut over det styringssystemet som beskrives i byvekstavtalen. Her gis det følgende fullmakter:

- Kontaktutvalget inntil 30 millioner kroner per prosjekt og 50 millioner samlet i budsjettåret
- Programrådet inntil 15 millioner kroner per prosjekt (uten prinsipiell eller politisk karakter)
- Sekretariatet inntil 2 millioner kroner (uten prinsipiell eller politisk karakter)

Fullmakten til kontaktutvalg og programråd krever enighet blant medlemmene.

Tilleggsavtalen av 20.03.20 sier at eventuelle kostnadsøkninger etter fastsatt styrings- og kostnadsramme i enkeltprosjekter og eller inntektssvikt skal håndteres i den løpende porteføljestyringen og ikke gjennom økte takster og eller forlenging av innkreving. Videre sier tilleggsavtalen at partene er enige om at Miljøpakkens portefølje skal dimensjoneres i forhold til den faktiske inntektsstrømmen, samt de låneopptak som er forsvarlig i henhold til denne. Tilleggsavtalen sier også at prioritering og ressursfordeling skal håndteres i revidert utbyggingsplan. Utbyggingsplan er omtalt i kapittel 4.3.1.

Det overordnede målet, nullvekstmålet, i byvekstavtalen fra 2019 er å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. I tillegg til nullvekstmålet er det angitt ni lokale delmål. Selve nullvekstmålet er revidert i brev av 08.06.2020 fra Samferdselsdepartementet.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Beslutningsgrunnlag i enkeltprosjekter må gjøre rede for bidrag til måloppnåelse og gi grunnlag for vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Tiltak skal prioriteres etter en vurdering av måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, disponible midler, planstatus og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring
- Kostnadsøkninger og inntektssvikt skal håndteres innenfor vedtatt økonomisk ramme og omdisponeringer skal gjennomføres i henhold til fullmakter/delegasjonsbestemmelser
- Miljøpakken bør evaluere hvordan porteføljen av tiltak bidrar til nullvekstmålet

## Kapittel 9 Rapportering

Det følger av byvekstavtalen (2019) at effekten av tiltakene skal dokumenteres med måleindikatorer og da som et minimum ved bruk av felles indikatorsett som Samferdselsdepartementet har gitt tilslutning til, supplert med arealindikatorsett som partene i fellesskap skal utvikle (jfr. kap. 5 i byvekstavtalen). Utviklingen i trafikkarbeidet skal måles gjennom kontinuerlige reisevaneundersøkelser supplert med byindeks for årsdøgntrafikk i utvalgte registreringspunkter. Referanseåret er 2019. I byvekstavtalen står det at partene skal bli enig om hvordan de skal rapportere på avtalen innenfor rammene gitt av Stortinget.

I sak 29/20 *Retningslinjer for bysekretariatenes arbeid*, behandler kontaktutvalget forslag til retningslinjer for Miljøpakken som bygger på retningslinjer for sekretariatene. I de vedtatte retningslinjene har sekretariatet følgende rapporteringsoppgaver:

- Rapportering til statlige og lokale myndigheter/politikere
- Sekretariatet skal gjennomføre årlig evaluering av tiltak med hensyn til måloppnåelse og samordner trafikkdata
- Sekretariatet skal sørge for at det etableres gode rutiner for økonomirapporteringer, slik at avvik fanges opp og nødvendig justeringer kan gjøres på et tidlig tidspunkt. Dette forutsetter at partene gir nødvendig innsyn i partenes regnskap og rapportering både årlig og periodevis
- Sekretariatet har ansvaret for å koordinere rapportering på indikatorer for oppfølging av byvekstavtalen. Hver indikatoreier er ansvarlig for å framskaffe data. Sekretariatet har ansvaret for at rapporteringen av indikatorer inngår i byvekstavtalens årsrapport

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Parter som har fått bevilget midler må rapportere på bruken av midlene til Miljøpakken
- Miljøpakken skal rapportere om økonomi til statlige og lokale myndigheter
- Miljøpakken skal rapportere måloppnåelse til statlige og lokale myndigheter

## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Revisjon Midt Norge

Att: Margrete Haugum

Vår dato: 25.01.2021      Vår referanse: 202107066-1      Vår saksbehandler:  
Deres dato:                      Deres referanse:                      Natalia A. Mjosund

### HØRINGSSVAR – UTKAST TIL RAPPORT FRA FORVALTNINGSREVISJONEN OM MILJØPAKKEN

Vi viser til utkast til rapport fra Revisjon Midt Norge SA med høringsfrist 25. januar 2021. I det følgende kommer frem våre svar på høringsforslagene, ordnet etter de ulike temaene som fylkeskommunen har vurdert.

#### Innledning

Rapporten gir etter fylkesrådmannens vurdering en solid informasjon om struktur og aktiviteter i Miljøpakken og er derigjennom et godt grunnlag for å gi kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune en god forståelse for omfanget og kompleksiteten i Miljøpakkens arbeid. Rapporten konkluderer med at det ikke er avdekket vesentlige mangler innenfor de temaområder som er revidert og fylkesrådmannen støtter denne konklusjonen. Rapporten peker imidlertid på flere områder hvor det er forbedringspotensial og kommer med nyttige anbefalinger til oppfølging. Disse vil fylkesrådmannen følge opp internt og i samspill med partene i Miljøpakken.

#### Kommentarer

*Miljøpakkens bidrag til fylkeskommunens samferdselsmål.*

Revisjonen har utarbeidet følgende problemstilling om fylkeskommunens samferdselsmål:

- I hvilken grad bidrar Miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?
  - a. Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
  - b. Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?

Revisjonen gjør en gjennomgang av samsvar mellom fylkeskommunens samferdselspolitiske målsetninger og grad av samsvar med målene i miljøpakken. I revisjonskriteriene som listes om operasjonaliserer revisjonen sin problemstilling ved å se på prosessen rundt prosjektetablering i Miljøpakken og i hvilken grad fylkeskommunen får gjennomslag for prosjekter som styrker kollektivtrafikkens konkurransekraft, gåing og sykling sin rolle i mobilitetssystemet og ivaretar trafikkikkerhet, framkommelighet og miljø. Dette er viktige og relevante vurderingskriterier.

Postadresse: Fylkets hus  
Postboks 2560  
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300  
IBAN: NO8486017685300  
BIC/SWIFT: DABANO22

Telefon: 74 17 40 00  
Epost: postmottak@trondelagfylke.no  
Org.nr: 817 920 632

## Trøndelag fylkeskommune Samferdsel - seksjon Mobilitet

Fylkesrådmannen vil i tillegg påpeke andre viktige påvirkningsarenaer som er av stor betydning, påvirkning gjennom:

- Avtaleforhandling.
- ikke-prosjektrelaterte vedtak i KU og PR som angår Miljøpakkens innretning, prioriteringer, arbeidsform med mer.
- å påvirke andre parters prosjekter og prioriteringer.

Disse påvirkningene er viktige, men krevende å spore og kvantifisere. Fylkesrådmannen vil komme tilbake til dette i høringsrapportens siste avsnitt.

### *Porteføljestyling/målstyring*

Revisjonen anfører at beslutningsgrunnlagene er orientert mot målsettinger, men ikke på en måte som gir grunnlag for å prioritere et prosjekt foran et annet fordi det har bedre måloppnåelse. Det er ikke dokumentert vurderinger av måloppnåelse i handlingsprogrammer eller årsbudsjett.

Arbeidet i Miljøpakken er organisert etter satsingsområder og det er godt forankret i forskning og empiri at satsingsområdene underbygger Miljøpakkens målsettinger. Det er for eksempel ikke faglig omstridt at bedre sykkelveger bidrar til økt sykling, og at det er viktig å supplere med understøttende arbeid som drift og vedlikehold, sykkelparkering, restriktive tiltak for bil med mer. I tillegg til generell forskning rundt innsatsområdene ligger spesifikke utredninger som for eksempel byutredningene for Trondheimsområdet i flere faser. Det er videre forankret i overordnet avtale eller i politiske beslutninger hvilke rammer som skal tildeles ulike satsingsområder. Innenfor rammene utarbeider partene prosjektforslag og følger opp prosjekter. Innenfor dette rammeverket er det som oftest svært krevende å nytteberegne hvert enkelt tiltak – for eksempel effekten av å bygge ut en konkret vegstrekning. Effekten kommer gjennom summen av tiltak – gjennom det sykkelvegnett og de supplerende tiltak Miljøpakken bidrar til. Det er av den grunn tiltak på den enkelte vegstrekning vurderes mer kvalitativt med utgangspunkt i egenskaper som antall brukere, kostnadsnivå, eksisterende sykkelalternativ og rolle i overordnet sykkelsystem, strekningens tilstand og grad av standardheving gjennom prosjektet. Dette gir en pekepinn på hvor nyttig prosjektet er, men er ikke et grunnlag for å kvantifisere måloppnåelse for prosjektet og tilsvarer på ingen måte en nytte-kostnad-analyse.

Rapporten konkluderer også med at budsjetteringen i Miljøpakken skjer i henhold til de retningslinjene som finnes i byvekstavtalen. Avtalen beskriver hva partene skal gjøre i avtaleperiode. Denne informasjon er viktig å understreke.

Rapporten beskriver faktiske forhold om budsjettprosess. Prosessen som partene legger opp til i fellesskap er tung og omfattende fordi tidsfrister ikke holdes, noe som gjør at det brukes mye tid hos partene og sekretariatet for å ferdigstille arbeidet.

Fylkesrådmannen har samlet tilbakemeldinger på tekstlige forhold og forslag til presiseringer i utkastet til rapport. Disse er vedlagt i "Vedlegg 1".

Fylkesrådmannen er enig med revisjonen i at Miljøpakken generelt bidrar til oppnåelse av fylkeskommunens samferdselsmål og at fylkeskommunens interesser i Miljøpakken ivaretas på en god måte.

## Trøndelag fylkeskommune Samferdsel - seksjon Mobilitet

Samtidig er Miljøpakken et samarbeid mellom seks parter, som alle kan komme med forslag og innspill til tiltak i Miljøpakken. Dette medfører at alle innspill ikke kan realiseres, heller ikke alle fylkeskommunens innspill. Dette har rapporten helt korrekt pekt på. Dette innebærer at det blir en sunn "konkurranse" mellom partene i å fremme forslag til tiltak som gir best effekt på målene i Miljøpakken.

Fylkesrådmannen mener revisjonen peker på et viktig poeng i rapporten, knyttet til prinsippene for porteføljestyring og Miljøpakkens evne til å styre sine virkemidler mot sine vedtatte mål. For miljøpakken er det viktig at partene kontinuerlig jobber for å forbedre sin evne til sammen å prioritere de tiltakene som gir best resultatoppgåelse.

I praksis skjer porteføljestyringen mest på grunnlag av disponible midler og planstatus, samt at partene skal være omforent om tiltakene. Men, det kan komme opp bredere vurderinger bak en avgjørelse, enn bare kvantitative vurderinger, fordi en sak kan påvirke relasjonen mellom etatene. Påvirkningsrommet er større enn rapporten måler. Deretter, mener vi at rapporten bør også omtales, i forhold til valg av tiltak, at dagens styringssystem kan føre til at de prosjektene som er ferdig planlagt først blir prioritert ført.

### **Videre arbeid i fylkeskommunen**

Som omtalt ovenfor mener fylkesrådmannen rapporten gir et godt grunnlag for forbedringer og videre arbeid. Fylkesrådmannen vil følge opp rapportens anbefalinger administrativt og i samspill med partene i Miljøpakken.

Det har skjedd viktige endringer i Miljøpakken de senere år. Byvekstavtalen ble signert mars 2019. Byvekstavtalen innebar at avtaleområdet ble utvidet med tre nye kommuner, at Statsforvalteren ble formell part i avtalen og at avtalen ble utvidet til å gjelde hele 2020-tiåret. Avtalen utvider også samarbeidets tematiske nedslagsfelt med større vekt på arealbruk, og økonomien i samarbeidet ble utvidet til å utgjøre ca. 22 mrd. kr. i avtaleperioden.

Fra 2020 ble dessuten fylkesvegadministrasjon overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunen. Dette innebar at fylkeskommunens rolle som veieier ble utvidet til å innebære at fylkeskommunen selv fikk kompetanse til å planlegge og lede Miljøpakkeprosjekter på fylkesvei. Samtidig ble Statens vegvesen sitt ansvar og evne til å bidra overfor Miljøpakken tilsvarende redusert. Disse endringene påvirker fylkeskommunens faglige prioriteringer, strategier og arbeidsform inn i Miljøpakken, endringer som det vil kreve godt samspill mellom administrasjon og politikere å utnytte potensiale i. Fylkesrådmannen vil av den grunn anbefale Fylkestinget å ha en grunnleggende debatt om fylkeskommunens rolle og innsats i miljøpakkensamarbeidet.

**Trøndelag fylkeskommune**  
Samferdsel - seksjon Mobilitet

Med vennlig hilsen,

Erlend Solem (sign)  
Fylkesdirektør for samferdsel  
Trøndelag fylkeskommune

**Vedlegg**

Vedlegg 1. Forslag til presiseringer i utkastet til rapporten.

*Dette dokumentet er godkjent med elektronisk signatur*

**Kopimottakere:**

Petter Gudding, Revisjon Midt Norge



# **Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 – [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)