

Prosjektplan Forvaltningsrevisjon av Miljøpakken

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

31.03.2020

Saknr

16/20

Saksbehandler Torbjørn Brandt
Arkivkode FE - 217, TI - &58
Arkivsaknr 20/103 - 4

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til prosjektplanen og ber om at revisor gjennomfører forvaltningsrevisjonen innenfor en ressursramme på 700 timer med leveringstidspunkt 3.11.2020.

Vedlegg

Prosjektplan Miljøpakken
Uavhengighetserklæring

Behandling:

Forvaltningsrevisor Margrete Haugum presenterte prosjektplan for forvaltningsrevisjon av miljøpakken. Revisor besvarte spørsmål fra utvalgets medlemmer.

Utvalget ønsker at revisor innarbeider inntar og behandler en problemstilling om budsjettering i miljøpakken.

Omforent tilleggsforslag

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

Forslag til vedtak med tilleggsforslag - enstemmig.

Vedtak:

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

Kontrollutvalget slutter seg til prosjektplanen og ber om at revisor gjennomfører forvaltningsrevisjonen innenfor en ressursramme på 700 timer med leveringstidspunkt 3.11.2020.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjon av miljøpakken, se sak 2/20 i møtet den 28.1.2020. Miljøpakken er et prioritert område i plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020.

Kontrollutvalget ba revisor utarbeide en prosjektplan på bakgrunn av saksfremlegget og de innspillene som ble gitt i møtet.

Revisor har utarbeidet følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. Hvordan er miljøpakken organisert, styrt og driftet? og blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
2. Hva er fylkeskommunenes styringsmuligheter i byvekstavtalen?
3. I hvilken grad miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?
 - a. Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
 - b. Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?
4. Er det enighet om prinsippene for porteføljestyring og følges disse?
5. I hvilken grad styres det etter målene i miljøpakken?
 - a. Er beslutningsgrunnlagene og utredningene orientert mot målsettingene?
 - b. Skjer porteføljestyring med fokus på målstyring?

6. Hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i miljøpakken og etterleves disse rutinene?
7. Hvilke rutiner for rapportering finnes i miljøpakken?
 - a. Etterleves disse rutinene?
 - b. Er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?
 - c. Hvilke kontrollhandlinger gjør fylkeskommunen?

Problemstilling 1 og 2 er beskrivende problemstillinger. Revisor tar sikte på å besvare disse gjennom en grundig redegjørelse for organiseringen, styringsdokumenter og styringsorganer, rammer for drift og fylkeskommunens styringsmuligheter.

Problemstillingene 3-7 vil behandles som forvaltningsrevisjon og følgelig vil problemstillingene besvares og vurderes etter revisjonskriterene.

Vurdering

Problemstillingene er å tråd med bestillingen og de innspill gitt i tidligere møte.

Sekretariatet slutter seg til at revisor har valgt å legge til to beskrivende problemstillinger.

Sekretariat slutter seg til foreslått ressursrammen på 700 timer.

Gitt at rapporten skal kunne oversendes fylkestinget i desember, må rapporten behandles i kontrollutvalgets møte den 17.11.2020. Dette medfører at leveringstidspunktet må settes til tidlig november. Sekretariatet foreslår derfor leveringstidspunkt satt til 3.11.2020.

Konklusjon

Utvalget kan slutte seg til prosjektplanens problemstillinger og ressursramme og med leveringstidspunkt 3.11.2020.

Uavhengig av sekretariatets vurdering bør utvalget på selvstendig grunnlag, vurdere om prosjektplanen er i tråd med de forventninger utvalget har til forvaltningsrevisjon, herunder ressursramme og leveringstidspunkt. Utvalget kan om nødvendig presisere, endre, avgrense eller utdype selve bestillingen.

FORVALTNINGSREVISJON

Miljøpakken

PROSJEKTPLAN



Trøndelag
fylkeskommune

Mars 2020

FR1125

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Hvordan er miljøpakken organisert, styrt og driftet? og blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?2. Hva er fylkeskommunenes styringsmuligheter i byvekstavtalen?3. I hvilken grad miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?<ol style="list-style-type: none">a. Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?b. Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?4. Er det enighet om prinsippene for porteføljestyling og følges disse?5. I hvilken grad styres det etter målene i miljøpakken?<ol style="list-style-type: none">a. Er beslutningsgrunnlagene og utredningene orientert mot målsettingene?b. Skjer porteføljestyling med fokus på målstyring?6. Hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i miljøpakken og etterleves disse rutinene?7. Hvilke rutiner for rapportering finnes i miljøpakken?<ol style="list-style-type: none">a. Etterleves disse rutinene?b. Er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?c. Hvilke kontrollhandlinger gjør fylkeskommunen?
Kilder til kriterier	Styringsdokumenter for miljøpakken, byvekstavtalen, kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, veileder for samfunnsøkonomisk analyse, veiledning i porteføljestyling
Metode	Dokumentstudier, saksgjennomgang, intervjuer
Tidsplan	Her presenteres overordnet tidsplan; <ul style="list-style-type: none">• 700 antall timer• Levering til sekretær 1. desember eller 7 måneder etter vedtak i KU
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Margrete Haugum, margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no

	<p>Prosjektmedarbeider: Petter Andreas Gudding, petter.gudding@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Johannes Nestvold, johannes.nestvold@revisjonmidtnorg.no • Anna Ølnes, anna.olnes@revisjonmidtnorge.no <p>Eventuelt ekstern bistand</p>
<p>Uavhengighets- erklæring</p>	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
<p>Kontaktperson Trøndelag fylkeskommune</p>	<p>Fylkesrådmann Odd Inge Mjøen eller den som rådmannen delegerer</p>

2 MANDAT

I dette kapittelet presenteres bestillingen fra kontrollutvalget og det gis en nærmere beskrivelse av fylkeskommunen sin rolle i miljøpakken.

2.1 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 vedtatt et nytt handlingsprogram for miljøpakken. I tillegg har Staten, fylkeskommunen og kommunene Stjørdal, Malvik, Trondheim og Melhus utarbeidet en byvekstavtale som håndteres innenfor rammene av Miljøpakken.

I plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020, vedtatt i kontrollutvalget 10.04.2018, sak 28/18, heter det at miljøpakken driver infrastrukturprosjekt innen vei, 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 planframdrift 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 effektene størrelser og da har det ikke vært mulig å legge nytte- og kostnadsvurderinger til grunn for prioriteringer.

I dette saksframlegget identifiserer revisor to mulige risikoområder. Det ene er at det er indikasjoner på at beslutningsgrunnlagene kan være mangelfulle. Det andre risikoområdet er at det er uklarheter rundt prinsippene for porteføljestyring eller praktiseringen av prinsippene.

I saksframlegget foreslås følgende problemstillinger:

- I hvilken grad gjennomføres prosjektene i samsvar med overordnede mål og tilgjengelig finansiering?

- I hvilken grad får Trøndelag fylkeskommune gjennomslag for sine vedtak og prioriteringer?
- Hva er årsaken(e) til manglende fremdrift i prosjekter?
- Er det enighet mellom partene om prinsipper for porteføljestyringen?
- Hva er status for arbeidet med å benytte nytte- og kostnadsvurderinger som grunnlag for prioritering av prosjekter fremover?
- Rapportering og informasjonsflyt – Får eller krever fylkeskommunen relevant styringsinformasjon?
- Hvilke kontrollhandlinger og rutiner for rapportering er etablert for å følge opp at politiske vedtak gjennomføres?
- Er prinsipper for fakturering av kostnader innenfor rammen avsatt til felleskostnader utarbeidet og avklart?
- I tillegg pekes det på utfordringer knyttet til prinsipper for fakturering av kostnader innenfor rammen av midler avsatt til felleskostnader.

Forvaltningsrevisor var til stede i bestillingsmøtet. Fra diskusjonen i kontrollutvalget stilles det en rekke spørsmål, blant annet om fylkeskommunen får relevant styringsinformasjon og om fylkeskommunen er den partneren den skal være i samarbeidet. Det pekes på at det var krevende med to parter i Miljøpakken og nå har det blitt seks parter med byvekstavtalen. Kontrollutvalget mener det er relevant å se på felleskostnader og kostnadsfordeling, spesielt når fylkeskommunen tar over vegvesenet. Det er en oppfatning at spilleregler endres underveis og at partene ikke er enige om prinsipper/spilleregler. Kontrollutvalget spør om hva fylkeskommunens økonomiske bidrag er, hvilket politikkområde som omfattes og hvordan kontrolleres dette. Videre stilles det spørsmål om hvilke mål fylkeskommunen har med miljøpakken, tjener den hensikten og har fylkeskommunen god nok styring.

2.2 Tidligere revisjoner

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

konkluderer 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 de er i utgangspunktet økonomiske - som gjelder. Alt tyder på at fylkeskommunens representanter i kontaktutvalg, arbeidsutvalg med mer ivaretar fylkeskommunens interesser i nødvendig grad. Revisor fremhever 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)

2.3 Fylkeskommunen som part

Fylkeskommunen er part i miljøpakken. Da byvekstavtalen kom på plass i 2019 ble flere parter med i miljøpakken, og dagens parter er kommunene Trondheim, Melhus, Malvik, Stjørdal, Staten og Trøndelag fylkeskommune.

Trøndelag fylkeskommune overtok ved årsskiftet 2019-2020 deler av Statens vegvesen. Det har ført til at fylkeskommunen har to avdelinger, samferdsel og veg, som arbeider opp mot miljøpakken.

Hvert år gjør fylkesutvalget vedtak om miljøpakkens handlingsprogram. Forslaget utarbeides på grunnlag av etatsinnspill fra partene og innspillene vurderes i tråd med vedtatte føringene. De finansielle rammene for miljøpakkens handlingsprogram er finansierings- og tiltaksplan som ble lokalpolitisk vedtatt i forbindelse med innspill til statsbudsjettet.

3 MILJØPAKKEN

Miljøpakken er et tett og forpliktende samarbeid mellom kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus, Trøndelag fylkeskommune og Statens vegvesen. I 2019 ble byvekstavtalen innlemmet i miljøpakken. Stortinget vedtok hovedlinjene og prinsippene i miljøpakken i St.prp.nr.85 (2008-2009). Den 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 gir fylket midler fra belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene for å få flere til å velge buss fremfor privatbil.

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.

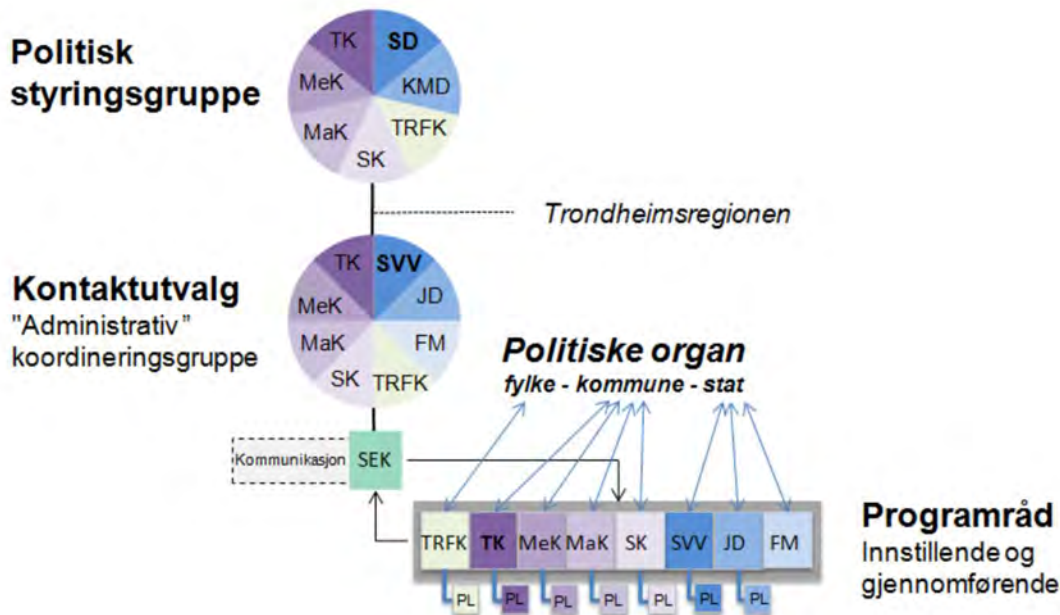
Miljøpakken har ulike temaområder. Dette er:

- Hovedveger
- Lokale veger
- Gatebrukstiltak
- Kollektivtransport og Metrobuss
- Trafikksikkerhet
- Sykkel
- Tiltak mot støy
- Gange
- Øvrige innsatsområder

3.1 Miljøpakkens organisering

Miljøpakken har ulike styringsorganer som er beskrevet i byvekstavtalen. Miljøpakken fikk nytt styringssystem som følge av Byvekstavtalen datert 15.03.2019. I byvekstavtalen står det at den skal styres gjennom miljøpakken, som er navnet på partnerskapet i byvekstavtalen. I vedlegg til ny sak 3/19 i Kontaktutvalget 26.09.2019¹ er det et organisasjonskart som er gjengitt i figur 1. Forklaring til forkortelsene i figuren er SD=Samferdselsdepartementet, KMD= Kommunal- og moderniseringsdepartementet, TRFK=Trøndelag fylkeskommune, SK=Stjørdal kommune, MaK=Malvik kommune, MeK=Melhus kommune, TK=Trondheim kommune, SVV=Statens vegvesen, JD=Jernbanedirektoratet, FM=Fylkesmannen, SEK= Sekretariatet, PL=Prosjektledere.

¹ Dette er det første møtet i det nye kontaktutvalget etter at byvekstavtalen ble inngått 25.06.2019. Saksnummereringen starter på nytt i dette møtet



Figur 1. Miljøpakkens organisering

Politisk styringsgruppe

Politisk styringsgruppe er det øverste organet for byvekstavtalen og leder arbeidet med avtalen. Styringsgruppen behandler fireårige handlingsprogram og årlige budsjetter.

Kontaktutvalg (administrativ koordineringsgruppe)

Kontaktutvalget har ansvaret for oppfølging av byvekstavtalen gjennom blant annet prosjekt- og porteføljestyling, lage omforente budsjett og handlingsprogram, målstyring og rapportering av resultater. Fylkesordføreren representerer fylkeskommunen.

Programråd

Programrådet består av administrative ledere i Trondheim, Stjørdal, Malvik, og Melhus kommuner, Statens vegvesen, Trøndelag fylkeskommune, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen. Programrådet er rådgivende organ for beslutninger i Kontaktutvalget og har delegert fullmakt fra kommunestyrene, fylkesting og statlig linje til beslutninger i saker hvor:

- a. Faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter
- b. Økonomiske spørsmål der staten, fylkeskommunen og kommunene er enig 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, planframdrift eller lignende.

Programrådet skal påse at saker er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.

Sekretariat

Sekretariatet leder samarbeidet i miljøpakken på vegne av styringsorganene. Kontaktutvalget er sekretariatets oppdragsgiver. Sekretariatet representerer alle partene i avtalen.

Bystyret, kommunestyret og fylkestinget

Bystyret, kommunestyret og fylkestinget vedtar til slutt prosjektene gjennom miljøpakkens handlingsprogram.

3.2 Miljøpakkens styringsdokumenter

Sentrale styringsdokumenter er årsbudsjett for 2020 og handlingsprogram 2020-2023. I tillegg ble det signert en Byvekstavtale 2019-2029 i 2019, som tilfører Trondheimsområdet fem milliarder kroner ekstra fra staten fram til 2030.

3.3 Målsettinger

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 av målene i byvekstavtalen. Det foregår et arbeid med en nærmere operasjonalisering av disse målene. Målene i byvekstavtalen er:

Mål 1: Det skal slippes ut mindre CO₂. 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.

3.4 Porteføljestyring

Miljøpakken styres gjennom porteføljestyling med fokus på målstyring. Rekkefølgen og sammensetningen av prosjekter tilpasses planframdrift og kostnadsendringer. Justeringene skjer primært innenfor programområdene.

Porteføljestyling skjer på fire måter:

1. Justering av framdrift og rammer i løpet av året (Programråd/Kontaktutvalg)
2. Årsbudsjett (Bystyre og Fylkesting)
3. Årlig justering av 4-årig handlingsprogram (Bystyre og Fylkestinget)
4. Justering når hele miljøpakken revideres (Bystyre, Fylkestinget og Stortinget)

Programrådet har fullmakt til å foreta økonomiske omdisponeringer innen de ulike programområdene i gjeldende fireårige handlingsprogram. Dette forutsetter enighet mellom partene. Sekretariatet er delegert fullmakt til å godkjenne utvidelse av kostnadsrammen eller forplikte miljøpakken på andre måter, når de økonomiske konsekvensene er mindre enn 2 millioner kroner.

I byvekstavtalen står det at styringen av porteføljen i byvekstavtalen skal skje i tråd med prinsipper for god porteføljestyling. Videre at tiltakene prioriteres etter en vurdering av tiltakenes bidrag til måloppfyllelse (nullvekstmålet) og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og basert på disponible midler, planstatus, og tilstrekkelige midler til planlegging og gjennomføring. Det helhetlige handlingsprogrammet skal ivareta at hver av deltakerkommunene selv foretar porteføljestyling innen egen kommune og innenfor den finansieringen som er tildelt kommunen.

3.5 Prosjektfaser

Det er foreslått å avsette rammer for de ulike prosjektfasene.

Fase 1: Prosjektutvikling

Når det foreligger en prosjektide, danner dette grunnlag for å gjennomføre et forprosjekt for å utvikle prosjektet. Prioriteringen av hvilke konkrete prosjekter som utvikles skjer i årsbudsjettet. Det er foreslått avsatt en årlig ramme til prosjektutvikling innenfor hvert tiltaksområde.

Fase 2: Detaljplanlegging

Detaljplanlegging utføres for prioriterte prosjekter hvor det er gjennomført prosjektutvikling eller der det av andre grunner foreligger et tilfredsstillende prioriteringsgrunnlag. Detaljplan-

leggingen skal gi et nødvendig grunnlag for å gjøre en investeringsbeslutning. Detaljplanleggingen kan avdekke at det er behov for endringer i reguleringsplaner. Detaljplanleggingen skal føre fram til 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.

Fase 3. Utbygging

Investeringsbeslutningen fastlegges i årsbudsjettet med oppstartsmidler og føringer for senere års handlingsprogram. Årlige rammer for utbygging avsettes i handlingsprogrammet for avklarte/oppstartede prosjekter.

3.6 Finansiering

Årlig vedtar bystyret og fylkestinget finansierings- og tiltaksplan i forbindelse med innspill til statsbudsjettet. Finansierings- og tiltaksplanen legger grunnlaget for handlingsprogrammet som lages.

Av byveksttalen går det fram at Trøndelag fylkeskommune vil bidra med 789 millioner kroner i avtaleperioden, som innebærer 71,7 millioner kroner per år. Fylkeskommunens vegmidler i miljøpakken er ikke øremerket. I fylkeskommunale midler inngår i tillegg at Trøndelag fylkeskommune vil tilføre miljøpakken all momsrefusjon fra miljøpakken-prosjekter på fylkesveg.

4 PROSJEKTDESIGN

Bestillingen fra kontrollutvalget ligger til grunn for revisors forslag til prosjektdesign.

4.1 Avgrensing

Revisor har avgrenset denne revisjonen til å se på Trøndelag fylkeskommune sin rolle i miljøpakken.

Videre avgrenses revisjonen til å se på perioden etter byvekstavtalen kom på plass. Dette fordi både målsettinger og parter endres som følge av byvekstavtalen.

4.2 Problemstillinger

Revisor har tatt utgangspunkt i forslagene til problemstillinger, diskusjon i kontrollutvalget og sammenholdt disse med informasjon om miljøpakken og byvekstavtalen. Denne informasjonen har vært utgangspunktet for de problemstillingene som er formulert.

Miljøpakken er et samarbeid som kan være vanskelig å forstå alle sidene av. Derfor foreslås det en første problemstilling som handler om hvordan organisering, styring og drift i miljøpakken er. Dette er en beskrivende problemstilling som besvares gjennom en grundig redegjørelse for organiseringen, styringsdokumenter og styringsorganer samt rammer for driften av miljøpakken etter at byvekstavtalen kom på plass. Denne beskrivende delen gir mulighet for å beskrive fylkeskommunens styringsmuligheter, som er problemstilling to. I en beskrivende problemstilling benyttes ikke revisjonskriterier.

1. Hvordan er miljøpakken organisert, styrt og driftet? og blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
2. Hva er fylkeskommunenes styringsmuligheter i byvekstavtalen?

Følgende problemstillinger vil bli behandlet som en forvaltningsrevisjon, hvor problemstillingene besvares på bakgrunn av revisjonskriterier.

3. I hvilken grad miljøpakken til å oppfylle fylkeskommunens samferdselsmål?
 - a. Blir fylkeskommunens interesser ivaretatt?
 - b. Når fylkeskommunen igjennom med sine prioriteringer?
4. Er det enighet om prinsippene for porteføljestyring og følges disse?
5. I hvilken grad styres det etter målene i miljøpakken?
 - a. Er beslutningsgrunnlagene og utredningene orientert mot målsettingene?
 - b. Skjer porteføljestyring med fokus på målstyring?
6. Hvilke rutiner for bruk av felleskostnader finnes i miljøpakken og etterleves disse rutinene?
7. Hvilke rutiner for rapportering finnes i miljøpakken?

- a. Etterleves disse rutinene?
- b. Er rapporteringen tilstrekkelig for fylkeskommunen som partner?
- c. Hvilke kontrollhandlinger gjør fylkeskommunen?

Om problemstilling 1

Inngåelsen av byvekstavtalen i 2019 har betydning for organiseringen. Fylkestinget ba i sak 61/18 om en nærmere vurdering av organiseringen av miljøpakken. Det pekes på følgende problemstillinger:

- Manglende kobling mellom måloppnåelse og bruken av midler og organiseringen av miljøpakken, gjennom uklare styringslinjer og roller
- Behov for å tydeliggjøre organisering og styring og avklaring av nødvendige delegasjoner
- At sammenhengen mellom budsjett, handlingsprogram og måloppnåelse inkluderes i fremtidige evalueringer av miljøpakken
- At organisering, graden av åpenhet og mulighet for påvirkning vurderes

I byvekstavtalen beskrives styringssystemet i byvekstavtalen som blir gjeldende for miljøpakken. Dette styringssystemet er kort beskrevet i kapittel 3.1.

Om problemstilling 6

Programrådet behandlet en sak 22.11.2019 om felles timepriser og timeføring. Bakgrunn for saken er blant annet at det er i dag ulik praksis blant partene i miljøpakken med hensyn til fakturering av timer som belaster konkrete prosjekt og midler avsatt til felleskostnader.

4.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen vil bli hentet fra ulike styringsdokumenter for miljøpakken, inkludert Statens vegvesens Håndbok som beskriver Anslagsmetoden. Andre relevant kilder til revisjonskriterier er kommuneloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven. Det er aktuelt å benytte veiledere slik som Veileder i samfunnsøkonomisk analyse fra Direktoratet for økonomistyring og Veiledning i porteføljestyling (Norsk standard NS-ISO 21504:2015).

4.4 Metoder for innsamling av data

Denne forvaltningsrevisjonen vil baseres på innsamlet dokumentasjon fra fylkeskommunen og fra miljøpakkens sekretariat. Dette omhandler både styringsdokumenter og dokumentasjon i enkelte prosjekter, blant annet saksframlegg og beslutningsgrunnlag. Fylkeskommunen har

omtrent 50 aktive prosjekter i miljøpakken. Revisor vil gjøre en enkel gjennomgang av alle prosjektene og velge ut mellom fem og ti prosjekter for en nærmere gjennomgang og se hvilke faser prosjektene har vært igjennom, hvilken dokumentasjon som finnes og hvordan prosjektene er behandlet i porteføljestyringen.

Revisor planlegger også å intervju ansatte i Miljøpakkens sekretariat og ansatte i fylkeskommunen som har oppgaver knyttet til miljøpakken. Det er også aktuelt å intervju personer som representerer fylkeskommunen i miljøpakkens styringsorganer.

Steinkjer 20. mars 2020.

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Byvekstavtale (2019). Byvekstavtale Trondheimsområdet, 15.03.2019.

Direktoratet for økonomistyring (2018). Veileder i økonomiske analyser. Direktoratet for Økonomistyring (DFØ), Oslo

Miljøpakken (2019) Handlingsprogram 2020-2023. Miljøpakke for transport i Trondheim. Vedtatt juni 2019.

Norsk Standard 2016. Prosjekt-, program- og porteføljestyling – Veiledning i porteføljestyling. Første utgave. NS-ISO 21504:2015.

Revisjon Midt-Norge 2016. Forvaltningsrevisjon Miljøpakken, Sør-Trøndelag fylkeskommune. September 2016. Revisjon Midt-Norge IKS, Trondheim

Trondheim kommunerevisjon 2015. Miljøpakken. Rapport 6/2015-F. Trondheim Kommunerevisjon, Trondheim Kommune

MM Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no