

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Gjennomføringsevne i Miljøpakken

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

26.08.2025

Saknr

51/25

Saksbehandler Torbjørn Berglann

Arkivkode FE-217

TI-&58

Arkivsaknr 24/435 - 12

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten fra forvaltningsrevisjon av gjennomføringsevnen i Miljøpakken til orientering. Kontrollutvalget legger rapporten fram for fylkestinget med dette forslaget til vedtak:

1. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å gjennomgå organiseringen av arbeidet i prosjektutviklingsfasen med tanke på å styrke gjennomføringen.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å rapportere om oppfølgingen av vedtaket til kontrollutvalget innen 1. februar 2026.

Vedlegg

250819 Revidert utkast gjennomføringsevne i Miljøpakken.pdf

Saksopplysninger

Kontrollutvalget skal i denne saken behandle rapport etter forvaltningsrevisjon av gjennomføringsevnen i Miljøpakken. Kontrollutvalget bestilte rapporten i møte 17. september 2024, sak 69/24. Rapporten ble først behandlet av kontrollutvalget 20. mai, sak 28/25. Under behandlingen diskuterte kontrollutvalget om det kan slås fast at Miljøpakken bidrar til nullvekstmålet med metodene som er brukt i rapporten. Utvalget diskuterte også konsekvensene for finansieringen i nasjonalbudsjettet når prosjektene i Miljøpakken ikke blir gjennomført som planlagt. Kontrollutvalget ønsket at rapporten skulle utdype dette. Tove Eivindsens (V) fremmet et forslag til vedtak, som ble enstemmig vedtatt:

"Kontrollutvalget ber om et mer utfyllende svar på bestillingens punkt "I hvilken grad gjennomføres Miljøpakkeprosjekter innenfor planlagte rammer, og hva er eventuelt årsaker til og konsekvenser av avvik?", spesielt når det gjelder omtalen av gjennomføringsgrad på tid, årsakene for forsinkelsene og konsekvenser."

Miljøpakken og byvekstavtalen

Miljøpakken er et samarbeid som består av Trøndelag fylkeskommune og kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik, Melhus, Orkland og Skaun. I tillegg deltar Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Statsforvalteren i Trøndelag. Partene i Miljøpakken styrer byvekstavtalen. Avtalen er inngått mellom staten ved to departement og Miljøpakken. Det overordnede målet for byvekstavtalen er nullvekstmålet. Nullvekstmålet innebærer at partene skal redusere klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy gjennom effektiv arealbruk, og ved at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. Den nåværende byvekstavtalen gjelder i perioden 2025-2029. Avtalen ble inngått første gang i 2019 og er senere reforhandlet.

Om rapporten

Rapporten gir svar på disse spørsmålene:

1. Prioriterer fylkeskommunen tiltak i Miljøpakken som bidrar til det overordnede nullvekstmålet?
2. I hvilken grad har Trøndelag fylkeskommune planleggingskapasitet for å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken?

3. Lykkes Trøndelag fylkeskommune med å få finansiering gjennom Miljøpakken tilsvarende den innsatsen de legger inn?
4. I hvilken grad gjennomføres Miljøpakkeprosjekter innenfor planlagte rammer, og hva er eventuelt årsaker til og konsekvenser av avvik?

Forvaltningsrevisjonen bygger på opplysninger fra intervjuer med eiendomsdirektøren og med ledere og ansatte i samferdselsavdelingen og vegavdelingen. Den bygger også på sentrale dokumenter, blant annet møteinnkallinger og protokoller til kontaktutvalget for Miljøpakken og sakspapirer fra politiske organer. Under gjengir vi Revisjon Midt-Norges funn og konklusjoner.

1. Revisjonen konkluderer med at fylkeskommunen i stor grad prioriterer tiltak i Miljøpakken som bidrar til det overordnede nullvekstmålet.

- Fylkeskommunen har helt eller delvis ansvar for 59 prosjekter. I 58 av dem er det redegjort for hvordan prosjektet bidrar til måloppnåelse eller til å nå nullvekstmålet og lokale delmål.
- Partene i samarbeidet arbeider for å utvikle en felles metodikk som kan brukes både til å vurdere måloppnåelse og for å prioritere tiltak. Ifølge et utsagn i rapporten, så har en slik metodikk vært etterlyst i lang tid.
- Byvekstavtaleperioden nærmer seg slutten, og da intensiveres prosjektprioriteringen. Finansieringens tidshorisont blir kortere og måloppnåelse mer utfordrende.
- Prosjektene prioriteres på bakgrunn av faglig skjønn og antakelser om hvordan de vil bidra til nullvekstmålet. Det er vanskelig å isolere og måle effekten av hvert enkelt prosjekt i Miljøpakken. Det er likevel mulig å beregne effekten gjennom teoretiske modeller og beregninger ut fra disse modellene.
- De økonomiske midlene til fylkesveger i Trondheim er kanalisert gjennom Miljøpakken. For at tiltak på fylkesvegene skal bli prioritert, må de bidra til nullvekstmålet. Revisjonen betegner dette som "en utfordring" for fylkeskommunen.
- Politikerne er informert om status for miljøpakkesamarbeidet gjennom rapporter om måloppnåelsen og konsekvensene av at målene ikke blir nådd.

2. Fylkeskommunen har planleggingskapasitet til å realisere prosjektene i Miljøpakken.

- Fylkeskommunen har ifølge Revisjon Midt-Norge arbeidet med å få mer struktur på arbeidet med prosjektene i Miljøpakken. På overordnet nivå er det nå en klar arbeidsfordeling og koordinering mellom ulike prosjektfaser og prosjekter.
- Administrasjonen opprettet en egen seksjon for Miljøpakken i 2023 og har bygget opp kapasitet til å detaljplanlegge prosjektene. Revisjon Midt-Norge mener at organisasjonsendringene generelt har gitt bedre struktur i arbeidet.
- Revisjonen mener at planleggingskapasiteten og -kompetansen er tilstrekkelig. Fylkeskommunen henter inn spesialistkompetanse til de ulike prosjektene etter behov.

3. I perioden 2025-2029 får fylkeskommunen over 20 ganger innsatsen tilbake fra Miljøpakken.

- Rapporten viser at fylkeskommunen i perioden 2025-2029 bevilger 437 millioner kroner til Miljøpakken. I samme periode får fylkeskommunen 9,3 mrd. kroner, eller 63,6 prosent av midlene i Miljøpakken.

4. Miljøpakkeprosjektene blir i stor grad gjennomført innenfor de økonomisk vedtatte rammene, men blir i større grad forsinket.

- Vegavdelingen bruker Statens vegvesens håndbok som prosjektstyringsverktøy. Avdelingen jobber med å lage sin egen versjon av håndboka, tilpasset fylkeskommunens organisering og styringsstruktur. Prosjektene følges dessuten opp i fylkeskommunens økonomisystem og kvalitetssystem. Ifølge rapporten kan bruken av kvalitetssystemet bli bedre.

- Miljøpakkeseksjonen rapporterer på parametere som kvalitet, HMS, økonomi og framdrift. Disse rapportene går videre til politisk nivå.
- Miljøpakken har fram til avtaleperioden 2025-2029 hatt problemer med å bruke alle de bevilgede midlene. Fylkesdirektøren har delvis knyttet dette til organiseringen av miljøpakkesamarbeidet partene imellom.
- Revisjonen konkluderer med at de ulike prosjektfasene har ulik tilnærming til styring. I prosjektutviklingsfasen er det ikke like klart definerte rammer som i et ferdig utredet prosjekt. I utviklingen av et prosjekt er det ofte uklart hvor mye tid og penger som trengs. Eksemplet med bussdepotet viser at en manglende felles plan og avhengighet av andre tiltak kan skape problemer. Når prosjektet går videre til detaljplanlegging og bygging, blir forsinkelser mer alvorlige og kan føre til at bevilgede midler ikke brukes.
- Prosjektene forsinkes av flere årsaker:
 - Miljøpakkesamarbeidet er preget av kompleksitet og manglende enighet mellom partene, noe som fører til forsinkelser i både planlegging og gjennomføring av tiltak.
 - Uklare ansvarsforhold mellom fylkeskommune og kommuner, samt fraværet av en felles overordnet plan, bidrar til prøving og feiling i prosjektutviklingen. Samtidig gir dette rom for kreativitet, men også risiko for tids- og kostnadsavvik i gjennomføringsfasen.
 - Reguleringsplanarbeidet tar lang tid
 - Uforutsette grunnforhold
 - Andre parter skal involveres i arbeidet i byggefasen
- Forsinkelsene har ikke konsekvenser for de samlede bevilgningene til Miljøpakken i avtaleperioden.

På grunnlag av funnene i rapporten anbefaler Revisjon Midt-Norge at fylkesdirektøren gjennomgår organiseringen av arbeidet i prosjektutviklingsfasen med tanke på å styrke gjennomføringen.

Revisjonen har sendt rapporten til høring hos fylkesdirektøren, svaret er lagt ved rapporten. Ifølge høringssvaret vil administrasjonen prioritere arbeidet med porteføljestyling, utvikling av kapasitet og kompetanse og en felles prioriteringsmetodikk.

Ifølge kommuneloven skal fylkesdirektøren få anledning til å uttale seg om saker som kontrollutvalget skal sende til fylkestinget. Direktøren har fått anledning til å uttale seg, men svarer at han ikke har behov for å uttale seg ytterligere før saken behandles politisk.

Revisjon Midt-Norge vil legge fram rapportens hovedfunn og konklusjoner i møtet.

Vurdering

Rapporten viser at fylkeskommunen har en tilfredsstillende gjennomføringsevne i miljøpakkearbeidet. Rapporten viser også at miljøpakkesamarbeidet er svært komplekst. Svært ulike aktører på forskjellige forvaltningsnivå og med forskjellige interesser skal samarbeide om å realisere målene i byvekstavtalen. En illustrasjon på kompleksiteten er kanskje at det fortsatt ikke finnes en omforent metode for å prioritere prosjekter på tvers av samarbeidet, og for å vurdere måloppnåelse.

Sekretariatet har lagt revisjonens anbefaling til grunn for vedtaket. Slik sekretariatet forstår høringssvaret fra fylkesdirektøren, så har revisjonen og administrasjonen relativt likt syn på hva som bør forbedres. Siden det er kort tid igjen av byvekstavtalen, så er det begrenset med tid til å følge opp anbefalingene i rapporten. Administrasjonen bør derfor ha satt i verk tiltak for å styrke gjennomføringen av prosjektutviklingsfasen tidlig i 2026. Fylkesdirektøren kan da orientere kontrollutvalget om oppfølgingen i kontrollutvalgets første møte i 2026. Fylkestingets vedtak etter forvaltningsrevisjoner skal følges opp av kontrollutvalget.

Rapporten er levert i henhold avtalen med kontrollutvalget. Sekretariatet mener at Revisjon Midt-Norge har svart på kontrollutvalgets bestilling og har gitt utfyllende informasjon, i samsvar med utvalgets vedtak i møtet 20. mai. Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget slutter seg til forslaget til vedtak og legger rapporten fram for behandling i fylkestinget.