

Gjennomføringsevne i Miljøpakken

Trøndelag
fylkeskommune
Forvaltningsrevisjon

2025

FR1310

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune i perioden januar 2025 til mai 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 2. mai 2025

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

Mette Sandvik

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført forvaltningsrevisjon om gjennomføringsevne i Miljøpakken på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. Følgende problemstillinger er undersøkt i forvaltningsrevisjonen.

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?

Den tredje problemstillingen er besvart gjennom en beskrivelse av situasjonen, mens det for de andre problemstillingene er utledet revisjonskriterier som grunnlag for revisors vurderinger.

Nullvekstmålet

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

Planleggingskapasitet

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen har stor grad av planleggingskapasitet til å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken.

Finansiering gjennom Miljøpakken

Fylkeskommunens årlige bidrag til Miljøpakken er 87,5 millioner kroner, noe som gir 437 millioner kroner samlet for perioden 2025-2029. Fylkeskommunen får i disse årene finansiert tiltak og prosjekter med til sammen 9 307 millioner kroner. Fylkeskommunens andel av finansieringen i Miljøpakken er for disse årene 63,6 prosent.

Prosjektgjennomføring

Revisor konkluderer med at Miljøpakkeprosjekter i stor grad gjennomføres innenfor økonomiske rammer, men at de i større grad blir forsinket. Det redegjøres for årsaker og konsekvenser av avvik. Årsakene til avvik kan være at reguleringsplanarbeidet tar lang tid, de

finner uforutsette ting i grunnen når de starter å grave eller at det oppstår forsinkelser for at andre parter skal involveres i arbeidet når byggefasen starter.

Anbefalinger

Revisor vil anbefale fylkesdirektøren å gjennomgå organiseringen av arbeidet i prosjektutviklingsfasen med tanke på å styrke gjennomføringen av dette arbeidet.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	8
1.4 Uttalelse om rapport	10
1.5 Om temaet	10
2 Nullvekstmålet	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier	12
2.3 Fylkeskommunens prioritering av tiltak	12
2.3.1 Data	12
2.3.2 Vurdering	17
2.4 Rapportering på måloppnåelse.....	18
2.4.1 Data	18
2.4.2 Vurdering	20
2.5 Konklusjon.....	21
3 Fylkeskommunes planleggingskapasitet.....	22
3.1 Problemstilling	22
3.2 Revisjonskriterier	22
3.3 Plan for nye prosjekter.....	22
3.3.1 Data	22
3.3.2 Vurdering	24
3.4 Fylkeskommunens organisering av arbeidet.....	24
3.4.1 Data	24
3.4.2 Vurdering	27
3.5 Kapasitet i vegavdelingen.....	27
3.5.1 Data	27
3.5.2 Vurdering	29
3.6 Konklusjon.....	29
4 Fylkeskommunens finansiering gjennom Miljøpakken	30
4.1 Problemstilling	30
4.2 Fylkeskommunens bidrag til Miljøpakken	30
4.3 Finansiering gjennom Miljøpakken	30
4.3.1 Veg	31
4.3.2 Sykkel	32
4.3.3 Kollektiv investeringer	32
4.3.4 Kollektiv drift	32

4.3.5	Samlet finansiering til fylkeskommunale tiltak og prosjekter	34
4.4	Oppsummering	35
5	Gjennomføring av Miljøpakkeprosjekter	37
5.1	Problemstilling	37
5.2	Revisjonskriterier	37
5.3	System for prosjektstyring	37
5.3.1	Data	37
5.3.2	Vurdering	39
5.4	Prosjektgjennomføring	39
5.4.1	Data	39
5.4.2	Prosjektutvikling bussdepot	40
5.4.3	Detaljplanlegging Nyhavna	43
5.4.4	Utbygging Innherredsvegen øst	45
5.4.5	Vurdering	46
5.5	Konklusjon	48
6	Konklusjoner og anbefalinger	49
6.1	Konklusjon	49
6.2	Anbefalinger	50
7	Om Miljøpakken	51
7.1	Mål	51
7.2	Styringsstruktur	52
7.3	Finansiering	53
7.4	Programområder	55
7.5	Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029	56
7.6	Fylkeskommunens rolle i Miljøpakken	56
	Kilder	58
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	60
	Vedlegg 2 – Uttalelse	65

Tabell

Tabell 1.	Tiltaksbeskrivelse Fv. 6656 Byåstunnelen	15
Tabell 2.	Tiltaksbeskrivelse Fv.6664 Rundkjøring Lerkendal, mindre sykkel og trafiksikkerhetstiltak.	15
Tabell 3.	Tiltaksbeskrivelse Fv. 6692 Innherredsvegen Øst.	16
Tabell 4.	Tiltak innenfor kollektiv drift.	34
Tabell 5.	Fylkeskommunens finansiering fra Miljøpakken for perioden 2025-2029	35
Tabell 6.	Finansiering i byvekstavtalen 2023-2029	53

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart samferdselsavdelingen	11
Figur 2.	Organisasjonskart vegavdelingen.....	11

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte en forvaltningsrevisjon om ressursbruk og gjennomføringsevne i samferdselsprosjekter og i miljøpakkesamarbeidet i sak 69/24, 17.09.2024. Bestillingen er gjort med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 10.12.2024, sak 99/24. I utarbeidelsen av prosjektplanen ble det i samråd med kontrollutvalget valgt å konsentrere oppmerksomheten omkring Miljøpakken og tone ned fylkeskommunale samferdselsprosjekter.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er utarbeidet.

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?

Det er gjort mindre endringer i ordlyden i problemstilling en og tre uten at det har betydning for innholdet. Det er ikke utledet revisjonskriterier for problemstilling tre. Beskrivelsene inngår ikke som bakgrunn for vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger i rapporten.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Det er innhentet data flere kilder for å belyse problemstillingene.

Dokumentgjennomgang

Eksisterende dokumentasjon er viktig data for å beskrive hva som har skjedd. Dette omfatter dokumentasjon som Miljøpakken har. På Miljøpakkens hjemmesider finnes viktige dokumenter samt innkallinger og protokoller fra møter i kontaktutvalget. I hovedsak er det gjennomgått dokumentasjon fra 2024 og framover. I saker som har en lengre historie er det gått lengre

tilbake i tid. Det samme gjelder interne dokumenter i fylkeskommunen og politiske saker som berører Miljøpakken. Intern dokumentasjon i fylkeskommunene er samlet inn både fra samferdsels- og vegavdelingen.

Intervju

Det ble gjennomført et oppstartsmøte med direktør for vegavdelingen, direktør for samferdselsavdelingen og ansatte i stab ved begge avdelingene. I oppstartsmøtet ble planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen presentert, og forhold relevant for det videre arbeidet ble avklart.

Det er gjennomført et felles fysisk intervju med representanter for staben i begge avdelingene. Videre er det gjennomført digitale intervju med ansatte som har sentrale roller i forhold til problemstillingene.

Avdeling samferdsel:

- Direktør avdeling samferdsel
- Seksjonsleder mobilitet
- Seniorrådgiver seksjon mobilitet
- Rådgiver seksjon mobilitet

Avdeling veg:

- Seniorrådgiver seksjon avdelingsstøtte
- Seksjonsleder Miljøpakken
- Felles intervju med to overingeniører seksjon Miljøpakken

Avdeling eiendom:

- Direktør avdeling eiendom

De digitale intervjuene har hatt litt ulikt fokus alt etter ansvarsområde og oppgaver for de som er intervjuet. Intervjuene har fulgt en semistrukturert intervjuguide, som var tilpasset det enkelte intervju. Det er skrevet referat fra alle intervjuene og referatene er etterpå godkjent av de som ble intervjuet.

Vurdering av metode

En forvaltningsrevisjon av Miljøpakken gir rikelig anledning til å framskaffe mye data på til dels detaljert nivå. Det har vært en bevisst tilnærming å holde et litt overordnet nivå på data-innsamlingen, for å unngå at prosjektet blir for detaljert og omfattende. Både miljøpakke-samarbeidet og noen av enkeltprosjektene er komplekse. Forvaltningsrevisjonen vil ikke gi et

helhetlig og fullstendig bilde av Miljøpakken, men være konsentrert om problemstillingenes tematikk. Problemstillingene har vært førende for framgangsmåten i forvaltningsrevisjonen og behovet for å samle inn data. Det er revisors oppfatning at de dataene som er samlet inn er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene. Det kan ikke utelukkes at flere intervjuer kunne bidratt til å belyse et større mangfold av synspunkter, men samtidig er det slik at de dataene vi har framskaffet er konsistente og dermed viser hovedtrekkene.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til fylkesdirektøren for uttalelse 08.04.2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 30.04.2025. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

Uttalelsen har fylkesdirektøren har ikke ført til noen endringer i utkast til rapport.

1.5 Om temaet

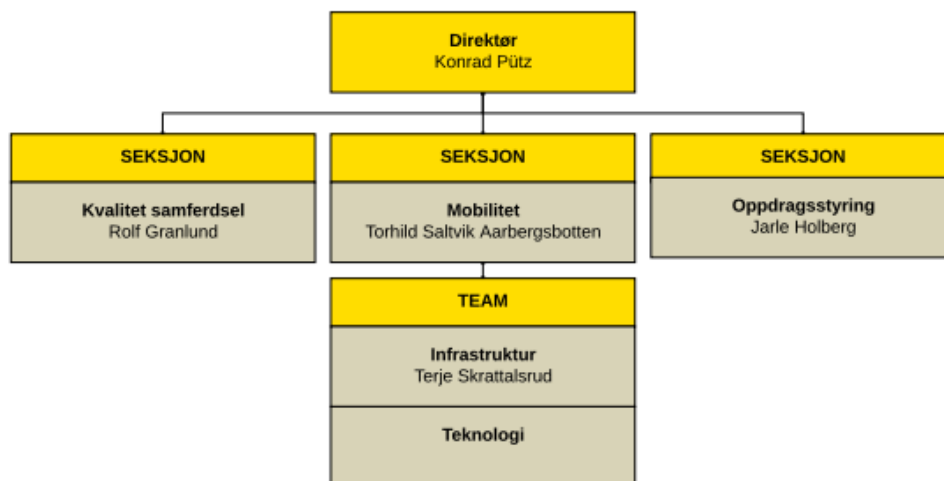
Trøndelag fylkeskommune er en av partene i Miljøpakken. Revisjon Midt-Norge SA gjennomførte i 2020/2021 en forvaltningsrevisjon av Miljøpakken, hvor blant annet styring, organisering, økonomi, rapportering og måloppnåelse var tema. Det er naturlig å bygge videre på denne forvaltningsrevisjonen der det er hensiktsmessig. Miljøpakken er et unikt samarbeid og derfor er kapittel sju en presentasjon av Miljøpakken med vekt på mål, styringsstruktur, finansiering og tiltaksområder.

I Trøndelag fylkeskommune er flere avdelinger involvert i arbeidet med Miljøpakken. Det er i hovedsak samferdsel- og vegavdelingen. Eiendomsavdelingen har ansvar for prosjektering, bygging og drift av bussdepot på oppdrag fra samferdselsavdelingen.

Samferdselsavdelingen

Samferdselsavdelingens ansvarsområde i Miljøpakken er kollektiv drift og kollektiv infrastruktur, i tillegg til byutviklingslogistikk og jernbanepolitikken, som de ønsker å påvirke, forteller direktør for samferdsel. Samferdselsavdelingen har ansvaret for kollektivanbudet fra 2029. Figur en viser organisasjonskartet for avdeling samferdsel.

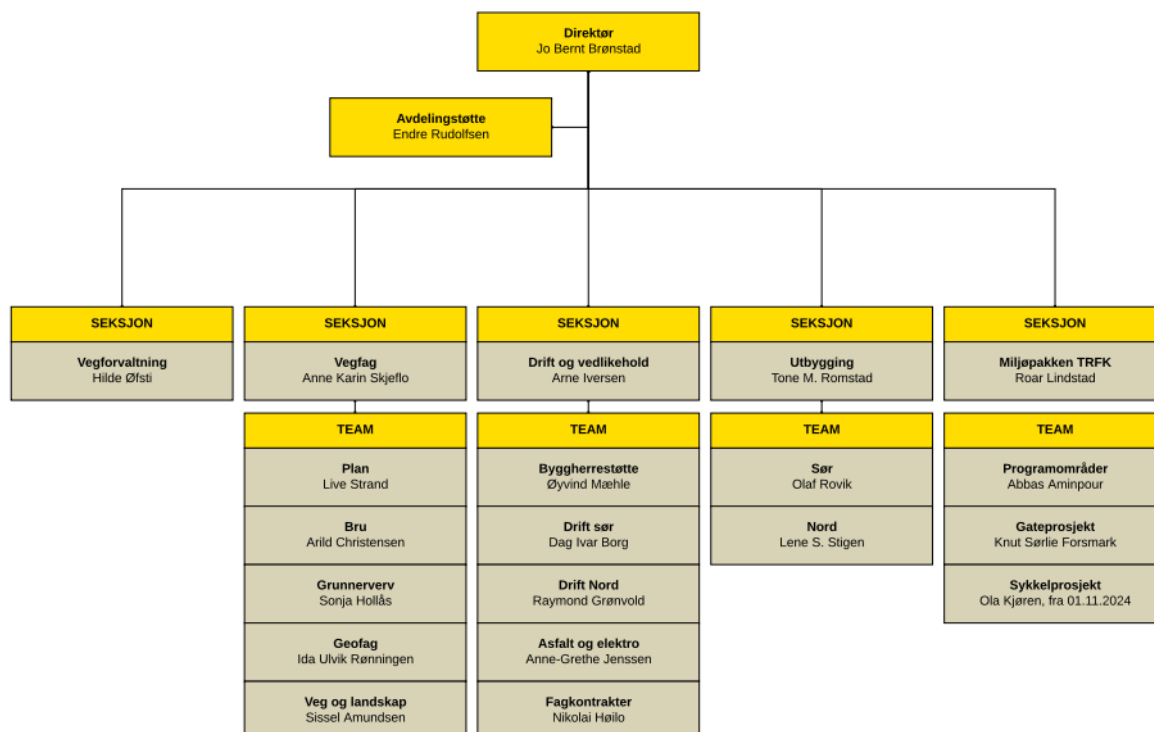
Samferdselsavdelingen har ansvaret for kollektivtrafikken og det er seksjon oppdragsstyring som har ansvaret for arbeidet med nytt kollektivanbud fra 2029.

Kilde: www.trondelagfylke.no

Figur 1. Organisasjonskart samferdselsavdelingen

Vegavdelingen

Vegavdelingen har investeringsprosjekter innenfor infrastruktur på veg, sykkel og metrobusstoppefeltene. Figur to viser organisasjonskartet i vegavdelingen.

Kilde: www.trondelagfylke.no

Figur 2. Organisasjonskart vegavdelingen

I vegavdelingen har avdelingsstøtte og seksjon Miljøpakken en sentral rolle.

2 NULLVEKSTMÅLET

2.1 Problemstilling

Prioriterer fylkeskommunen tiltak i Miljøpakken som bidrar til det overordnede nullvekstmålet?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunen må redegjøre for hvordan prioriterte tiltak bidrar til nullvekstmålet.
- Fylkeskommunen må rapportere på måloppnåelse og konsekvensene av eventuelle avvik fra nullvekstmålet.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

2.3 Fylkeskommunens prioritering av tiltak

2.3.1 Data

Status for nullvekstmålet

Alle prosjekter og tiltak som inngår i byvekstavtale skal ha en tydelig referanse til hvordan tiltaket bidrar til nullvekstmålet (Byvekstavtalen 2023-2029). Direktør for samferdsel forteller at byindeksen viser en økning i personbiltrafikken og at Miljøpakken for tiden har utfordringer med å nå nullvekstmålet.

Fylkeskommunale investeringsmidler i Miljøpakkeområdet

I byvekstavtalen 2023-2029 står det om lokale veger at investeringer i kommunale- og fylkeskommunale veger skal bidra til avtalens måloppnåelse og til å gi bedre framkommelighet for kollektiv, frigjøre tettbygde områder for trafikk og gi bedre trafiksikkerhet.

Utgangspunktet for fylkeskommunens årlige bidrag til Miljøpakken var opprinnelig den samlede summen av investeringsmidler avsatt til investeringstiltak på fylkesveg innenfor Trondheim kommune. Det er nødvendig å avklare om fylkeskommunens investeringsmidler til nødvendige oppgraderingstiltak i Trondheim fortsatt skal kanaliseres via Miljøpakken. Hvis dette er tilfellet er det en utfordring for fylkeskommunen i Miljøpakkesamarbeidet at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad får gjennomslag for viktige investerings- og fornyingstiltak som det er behov for på fylkesvegnettet innen Trondheim kommunes område. Da med den begrunnelsen at tiltaket ikke gir måloppnåelse i Miljøpakken og dermed ikke prioriteres av Miljøpakken. (Hovedutvalg for samferdsel sak 57/22)

I fylkestingets behandling av Miljøpakkens handlingsprogram for 2025-2029, heter det i saksframlegget at fylkeskommunen får et større økonomisk handlingsrom til å gjennomføre viktige investeringer i infrastruktur og drift av kollektivtrafikken. Det er utfordrende å nå nullvekstmålet i resterende avtaleperiode og fylkesdirektøren poengterer viktigheten av at tiltakene med høyest måloppnåelse blir prioritert. (Fylkestinget sak 117/24)

Prioriteringer

Ettersom byvekstavtaleperioden nærmer seg slutten, intensiveres prosjektprioriteringen, fortelles det i oppstartsmøtet. Finansieringens tidshorisont blir kortere og måloppnåelse mer utfordrende. Nullvekstmålet vil være en sentral faktor i den videre prioriteringen av prosjekter. Tidligere har Miljøpakken hatt tilgang på finansiering til prosjekter. Nå er de resterende midlene i ferd med å disponeres og det er mindre midler til fordeling på prosjekter. Dette nødvendiggjør en strengere porteføljestyring, da muligheten til å benytte ledige midler forsvinner når budsjettet er fordelt på prosjekter.

I saksframlegget til fylkestingssak 117/24 står det at fylkesdirektøren mener at en kombinasjon av flere tiltak og virkemidler vil ha størst effekt på nullvekstmålet. Handlingsprogrammet i Miljøpakken skal dermed:

- Sikre effektiv kollektivtransport med tilstrekkelig kapasitet og være et attraktivt tilbud
- Gjøre det effektivt og attraktivt å gå og sykle
- Gjøre det mindre attraktivt å reise med bil der bilkjøring har ulemper for omgivelsene og gir ulemper for andre trafikanter

I saksframlegget gjennomgås de foreslåtte tiltakene i handlingsprogrammet for 2025-2029 og det gjøres vurderinger i forhold til bidraget til nullvekstmålet. Eksempel på slike vurderinger er at partene i Miljøpakken er enige om at et effektivt og pålitelig kollektivtilbud er et av de mest effektive virkemidler for å nå nullvekstmålet. Fylkesdirektøren vurderer det som helt nødvendig med bussdepot for å oppnå nullvekst. (Fylkestinget, sak 117/24, saksframlegget)

Mangel på overordna struktur og retning for hvordan målene i Miljøpakken kan nås, er årsak til at målene ikke nås, sier en av de ansatte. Sett utenfra virker det litt tilfeldig hvilke prosjekter kommunene spiller inn. Det savnes en beskrivelse av hvordan nullvekstmålet kan nås og det skulle vært jobbet mer med fremtidsscenarier.

Partene i Miljøpakken er enige om at blant annet kollektivtrafikk, sammenhengende sykkelnett og bilrestriktive tiltak er avgjørende for at Trondheimsområdet skal oppnå nullvekstmålet. Det er krevende å prioritere innsatsnivå på tiltakene på tvers av vegeier og ulike tiltaksområder, heter det i saksframlegget. Partene ser behov for å utvikle en felles metodikk som kan brukes

både til å vurdere måloppnåelse og for å prioritere tiltak på tvers av partene. Arbeidet er igangsatt og er planlagt ferdig i 2025. I påvente av denne metodikken vurderer fylkesdirektøren at kollektiv drift, kollektiv infrastruktur og sykkel bør være førende for prioritering av tiltak, samt at tiltakene innenfor kollektiv drift og infrastruktur rettes mot områder med høy konsentrasjon av boliger og arbeidsplasser. (Hovedutvalg for samferdsel, sak 17/25)

En av de ansatte forteller at de har sett behovet for en felles metodikk i 10 til 15 år, men at de ikke har lyktes å komme fram til en omforent og felles metodikk.

I arbeidet med å forbedre arbeidsprosesser inn mot handlingsplanen ser partene i Miljøpakken på verktøy og metoder for å rangere foreslåtte prosjekter i forhold til nullvekstmålet, eksempelvis bruk av kriterier i vurderingen, forteller en av seksjonslederne. I miljøpakke-samarbeidet vurderer de å legge om arbeidet med handlingsprogrammet og Statens vegvesen leder et arbeid for å vurdere ulike modeller. Partene i Miljøpakken jobber sammen for å nå målet, men det er ingen enkel løsning. Det er en sammensatt utfordring og reisende må endre adferd.

I forslaget til Nasjonal transportplan 2025-2036 tydeliggjøres behovet for bedre kunnskapsgrunnlag og dokumentasjon for tiltak for å nå nullvekstmålet. Samferdselsavdelingen vil være tett engasjert i det utredningsarbeidet og utviklingsarbeidet i fylkeskommunen og i samspill med partene i Miljøpakken. (Trøndelag fylkeskommune, Tertialrapport per 30.04.2024)

I gruppeintervjuet fortelles det at det er utfordrende å prioritere prosjekter på tvers av virkemidler for å oppnå måloppnåelse. Fylkeskommunen ønsker å prioritere prosjekter etter viktighet, men spørsmålet er om det er de riktige prosjektene som får finansiering. Nå er det en del vegprosjekter i porteføljen, sykkelsatsingen er større enn tidligere og det går mer midler til sykkel, snarveier og lignende tiltak.

Nullvekstmålet i prosjekter

Nullvekstmålet er det overordnede målet, de andre delmålene er integrert i alle prosjekttinnspill, fortelles det i gruppeintervjuet med ansatte i fylkeskommunen.

Revisor har undersøkt prosjektarkene som ligger i handlingsprogrammet for 2025-2029, avgrenset til de prosjektene fylkeskommunen har ansvar for. Ifølge prosjektarkene har fylkeskommunen helt eller delvis ansvar for 59 prosjekter og i 58 av dem er det redegjort for bidraget til måloppnåelse eller bidrag til nullvekstmålet og lokale delmål. Under er det gjengitt eksempler tiltaksbeskrivelse, som blant annet omfatter bidrag til målloppfyllelse.

Tabell 1. Tiltaksbeskrivelse Fv. 6656 Byåstunnelen

Tiltaksbeskrivelse	
Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang	Tunnel mellom Nydalsbrua og Byåsen. Tunnelpåslag på Byåsen-siden er ikke avklart, og må avklares gjennom planprosessen. Det legges opp til toløps tunnel med gjennomgående kollektivfelt.
Prosjektutløsende	Fremkommelighet for kollektivtrafikk. Effektivt vegsystem med utgangspunkt i (formodentlig) færre utkjørt kilometer. Fremkommelighet for næringstransport.
Helhet/sammenheng	Tiltaket vil legge til rette for et effektivt vegsystem og framtidig kollektivsystem mot Sluppen som sentralt knutepunkt.
Bidrag til måloppfyllelse	Effektivt kollektivsystem. Redusert støy i Bøckmansv. og delvis Byåsveien.

Kilde: Prosjektark 2025-2029

Tabell 2. Tiltaksbeskrivelse Fv.6664 Rundkjøring Lerkendal, mindre sykkel og trafiksikkerhetstiltak.

Tiltaksbeskrivelse	
Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang	Målet med planforslaget er å få til et separat tilbud mellom gående og syklende, som er en tryggere løsning som bidrar til at flere vil sykle eller gå. Det er sett på løsninger for å på en bedre og tryggere måte lede syklistene fra Strindvegen/Gløshaugen opp mot Dybdahls veg
Prosjektutløsende	Campus vedtok nylig en plan for området og det gir mulighet for å gjøre mindre tiltak for å bedre forhold for kollektivtrafikk og myke trafikanter
Helhet/sammenheng	Del av hovednett sykkel
Bidrag til måloppfyllelse	Bidrar til å øke sykkelandelene og dermed bidrag mot mål 1-5

Kilde: Prosjektark 2025-2029

Tabell 3. Tiltaksbeskrivelse Fv. 6692 Innherredsvegen Øst.

Tiltaksbeskrivelse	
Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang	Metrobusstrase, 1300 meter miljøgate, sykkelveg med fortau.
Prosjektutløsende	Bedre forholdene for bussene og mye trafikanter. Et løft for området.
Helhet/sammenheng	Et av de store gateprosjektene i Miljøpakken.
Bidrag til måloppfyllelse	Trafikksikkerhet for mye trafikanter og fremkommelighet for bussene.

Kilde: Prosjektark 2025-2029

Prosjektet modernisering av Gråkallbanen, anskaffelse av trikkemateriell har en omfattende tiltaksbeskrivelse. Derfor er bare bidrag til nullvekstmålet og lokale delmål gjengitt her.

Bidrag til nullvekstmålet: Trikk er kollektivtrafikk som støtter opp under nullvekstmålet, med over 1,2 mill. reisende i 2023. Gråkallbanen har allerede høy brukertilfredshet, og en modernisert bane med blant annet universell utforming ventes å øke denne ytterligere, med den konsekvens at flere tar trikken.

Lokale delmål: Av Miljøpakkens delmål kan målene 2, 3, 4 og 9 trekkes frem. Gjennomføring av prosjektet forventes å øke antallet miljøvennlige reiser, og moderne trikkemateriell vil være attraktivt for enda flere brukergrupper grunnet universell utforming.

Prosjektet modernisering av Gråkallbanen fikk ikke finansiering i Miljøpakkens handlingsprogram for 2025-2029.

I prosjektoversikten er mange av beskrivelsene av bidrag til måloppnåelse en henvisning til hvilke delmål prosjektet bidrar til. Færre har en beskrivelse av hvordan prosjektet bidrar til nullvekstmålet eller enkelte delmål, slik som beskrivelsen av modernisering av Gråkallbanen har. Beskrivelsen av prosjektutløsende forhold er mer en redegjørelse for hvordan tiltaket er tenkt å ha effekt på trafikken.

Mobilitetsanbud

I utredningsmandatet til mobilitetsanbudet står det at Miljøpakkens innsats kommer i tillegg til fylkeskommunens ordinære tilbud, og er primært rettet mot å nå nullvekstmålet. (Fylkestinget sak 64/24, saksframlegg)

I gruppeintervjuet informeres det om at samferdselsavdelingen arbeider med nytt mobilitetsanbud som skal gjelde fra 2029. I arbeidet med mobilitetsanbudet er det gjort et

arbeid for å se hvordan ulike virkemidler kan settes sammen, forteller direktør for samferdsel. Samferdselsavdelingen legger til rette for å styrke kollektivtrafikken og har utviklingsprosjekter som kan bidra til å nå målet, forteller en av seksjonslederne. Dette omfatter også å bidra til å utvikle metoder som kan gi bedre beslutningsgrunnlag ved utarbeidelsen av nytt kollektivtilbud.

En av de ansatte forteller at kollektivtrafikken er ryggmargen til nullvekstmålet i byvekstavtalen og at bussdepot er grunnfjellet for å få til dette. Uten bussdepot når ikke Miljøpakken sine ambisjoner eller mål om nullvekst. Dette er underkommunisert, og det har ikke vært tydelig nok hvor viktig dette er. Rutestrukturen må tilpasses bussdepotstrukturen til enhver tid. Det er tilgjengelig areal for bussdepot som er førende, og deretter må rutestrukturen tilpasses lokasjonen(e) for bussdepot.

Utredningen for mobilitetsanbudet tar utgangspunkt i ulike scenarioer for hvordan nullvekstmålet kan nås henholdsvis i 2030 og 2040, med bruk av ulike virkemidler. Nå vurderes de økonomiske konsekvensene ved å følge scenarier som bygger på nullvekstmålet. Nullvekstmålet er en sentral føring i anbudsarbeidet og i miljøpakkens handlingsprogram, fortelles det i gruppeintervjuet.

Fylkeskommunen har utarbeidet et notat om scenarier for utredningsarbeidet i Mobilitetsanbud Trøndelag, datert 27.08.2024. Rapporten oppsummerer følgende.

- Virkemiddelbruken har stor betydning for fordeling av trafikkveksten mellom fotgjengere, syklistene og kollektivtrafikanter.
- Ikke mulig å nå nullvekstmålet i hele byvekstområdet med bare satsing på forbedring av kollektivtrafikken, og at det da går på bekostning av gange og sykkel.
- I alle scenariene er det nødvendig med bilrestriktive virkemiddel.
- Nullvekstmålet kan nås uten ytterligere forbedringer av kollektivtrafikken, men da må andre virkemidler være sterkere.
- Gang-, sykkel- og kollektiv infrastruktur vil i begrenset grad redusere biltrafikken i overskuelig framtid, men er viktig for å håndtere veksten på disse trafikkformene.

Arbeidsgruppen anbefaler at utredningsarbeidet jobber videre med ulike varianter av kombinert virkemiddelbruk.

2.3.2 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunens må redegjøre for hvordan prioriterte tiltak bidrar til nullvekstmålet.

Revisor vurderer at fylkeskommunen redegjør for hvordan prioriterte tiltak bidrar til nullvekstmålet.

Vurderingen bygger på at fylkeskommunen redegjør for hvordan de ulike virkemidlene i Miljøpakken bidrar til nullvekstmålet, og at kollektivtrafikk og gang- og sykkeltiltak har stor betydning for nullvekstmålet. I scenariene til det nye kollektivanbudet pekes det på at løsningen må være en kombinasjon av ulike virkemidler og at bilrestriktive tiltak er nødvendig.

Fylkeskommunen har ansvaret for bygging av fylkeskommunale veger og den umiddelbare tanken er at nye veger skaper mer biltrafikk. Bildet er mer sammensatt, ettersom nye veger kan bidra til at bilene kjører færre kilometer, og at det blir enklere for kollektivtrafikken å komme fram. I tillegg kan nye veger ha betydning for gående og syklende, eksempelvis i forhold til trafiksikkerhet. Dette viser at virkemidlene i Miljøpakken virker sammen, noe som gjør det vanskelig å isolere effekten av enkelttiltak.

Det er en utfordring for Trøndelag fylkeskommune at fylkesvegmidler i Trondheim er kanalisert gjennom Miljøpakken og at nullvekstmålet er avgjørende for at tiltakene skal prioriteres. Hvis fylkeskommunen har behov for å utbedre fylkesveg, som ikke kan vise til et positivt bidrag til nullvekstmålet, vil ikke tiltaket bli prioritert i Miljøpakkesamarbeidet. Det at byvekstavtalen eksplisitt peker på utbygging av enkelte vegstrekninger gjør at prioriteringen av tiltaket skjer før partene skal ha årlige forhandlinger.

2.4 Rapportering på måloppnåelse

2.4.1 Data

Miljøpakkens sekretariat har ifølge byvekstavtalen ansvar for å utarbeide en årlig evaluering av tiltak i forhold til måloppnåelse og samordning av trafikkdata. Siste rapport om måloppnåelse i Miljøpakken er for 2023, datert 07.05.2024. I intervjuene går det fram at det rapporteres på måloppnåelse i Miljøpakken samtidig som det rapporteres internt i fylkeskommunen. I tertialrapporter og årsrapport rapporteres det om hvordan fylkeskommunen ligger an i forhold til økonomi og gjennomføring av prosjekter. I hvert kontaktutvalgsmøte informerer sekretariatet om trafikkutviklingen. Rapporteringen skjer ved at partene rapporterer til sekretariatet, som utarbeider felles rapport. Rapporteringen på status som inneholder data om brukere av kollektivtrafikken, er det AtB som framskaffer til sekretariatet i Miljøpakken. Statistikk fra AtB legges fram i alle møtene i kontaktutvalget, forteller direktør for samferdsel.

Direktør for samferdsel forteller at tertialrapportene i Miljøpakken ofte kommer seint og det fører til at programrådets muligheter til å følge opp saker blir mindre. Kunnskapsdelingen fra prosjektene kunne vært mer omfattende, men samtidig er det utfordrende å forholde seg til for omfattende og kompleks rapportering.

Byvekstavtalen sier at byindeksen¹ er hovedindikator, og den måles i et treårs glidende gjennomsnitt. Byindeksen er basert på trafikkregistreringer fra faste punkter fordelt på riks- og fylkesveger, samt enkelte kommunale veger og gjennom bomstasjoner. (Rapport, mål-oppnåelse i Miljøpakken 2023). Byindeksen rapporteres av Statens vegvesen, fortelles det i oppstartsmøtet. Fylkeskommunen bruker byindeksen i tillegg til jevnlige vurderinger av egne prosjekter.

I kontaktutvalgets møte 31.01.2025, sak 5/25 ga sekretariatet en status om mål-oppnåelse. Der refereres det at byindeksen estimerer trafikken i Trondheimsområdet de siste tre årene til å være 5,1 prosent høyere enn i 2019. I referatet fra saken går det fram at byindeksen for siste år viser noe lavere vekst.

Miljøpakken opprettholder høy aktivitet i 2024 med både pågående og planlagte prosjekter. Det rapporteres på økonomiske forhold og tertialrapporten tar opp at fylkeskommunen har seks sykkelprosjekt under planlegging, men at forsinkelser i planbehandlingen i Trondheim kommune kan medføre opp til seks ukers forsinkelse i planvedtakene. Dette skaper bekymring for prosjektframdriften som er avgjørende for å oppnå miljøpakkens målsettinger. (Fylkeskommunens tertialrapport 31.08.2024)

I mars 2025 rapporteres det til hovedutvalg samferdsel at byindeksen ligger 4,9 prosent over nivået for nullvekstmålet. Det betyr at trafikkveksten fortsatt er høyere enn målsettingen i Miljøpakken og utløser partenes handlingsplikt i henhold til avtalen. (Hovedutvalg for samferdsel sak 17/25, saksframlegg)

Alle parter anerkjenner viktigheten av målet, fortelles det i gruppeintervjuet. En mulig konsekvens av manglende mål-oppnåelse er reduksjon av belønningsmidler. Direktør for samferdsel sier at det er en bekymring i kontaktutvalget for at nullvekstmålet ikke nås.

¹ Den er ment å gi et representativt bilde av trafikkutviklingen i avtaleområdet. I byindeksen inngår kjøretøy som er klassifisert om lette kjøretøy, altså kortere enn 5,6 meter og med tillatt totalvekt inntil 3,5 tonn. Det betyr at indeksen ikke klarer å skille ut næringstransport i denne kategorien. Det er heller ikke mulig å skille ut gjennomgangstrafikk, som ikke skal inngå i nullvekstmålet.

Byvekstavtalen skal reforhandles etter 2029 og staten ser Miljøpakken i kortene, forteller en av seksjonslederne. Miljøpakken har gjennomført bilrestriktive tiltak som staten stilte krav om i 2024 og Miljøpakken har brukt det handlingsrommet de har så langt for bilrestriktive tiltak.

Vegbyggingen, blant annet på E6, påvirker måloppnåelsen negativt, forteller direktør for samferdsel. Dette er en statlig utbygging og effekten av denne utbyggingen vil være relevant for om Miljøpakken når nullvekstmålet. Det er dermed ingen automatikk i at manglende måloppnåelse vil ha økonomiske konsekvenser for lokale parter. Direktør for samferdsel forteller at samferdselsavdelingen forholder seg til nullvekstmålet og hvis de gjør en god jobb, er det positivt for nullvekstmålet.

I fylkestingets godkjenning av revidert Byvekstavtale 2023-2029, går det fram at fylkesdirektøren tolker det slik at hvis nullvekstmålet ikke nås som følge av stor trafikkvekst på E6 øst, har staten et ekstra ansvar for å komme med kompenserende tiltak. Det henvises til at utbyggingen av E6 innenfor avtaleområdet ikke er omfattet av byvekstavtalen. Denne utbyggingen vil kunne påvirke nullvekstmålet. Fylkesdirektøren foreslår i saksframlegget å supplere teksten med «..., noe som må hensyntas ved vurdering av måloppnåelse.» (Fylkestinget sak 60/23, saksframlegg)

2.4.2 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen må rapportere på måloppnåelse og konsekvenser ved eventuelle avvik.

Revisor vurderer at fylkeskommunen rapporterer på måloppnåelse og synliggjør konsekvenser av at nullvekstmålet ikke nås.

Den samlede rapporteringen fra Miljøpakken sammenstilles av Miljøpakken sekretariat. Statens vegvesen har ansvaret for byindeksen som er den sentrale rapporteringen på nullvekstmålet. Fylkeskommunen rapporterer både internt og til Miljøpakken på prosjektnivå. I saksframlegg til politiske saker gjøres det vurderinger av konsekvenser av at nullvekstmålet ikke nås, eksempelvis at manglende måloppnåelse utløser partenes handlingsplikt, samt at det er fare for at belønningsmidler reduseres. Miljøpakken har gjennomført bilrestriktive tiltak som staten har pålagt dem, som et ledd i å nå nullvekstmålet.

Revisor oppfatter også at en forsinkelse i kollektiv, sykkel og gangeprosjekter bremser muligheten for å nå nullvekstmålet. Samtidig er det slik at trafikk i et byområde er sammensatt og det er ikke utenkelig, slik som fylkesdirektøren påpeker, at E6 utbygging kan påvirke biltrafikken på målepunktene til byindeksen, både i en utbyggingsfase og etterpå.

2.5 Konklusjon

Problemstillingen er om fylkeskommunen prioriterer tiltak i Miljøpakken som bidrar til det overordnede nullvekstmålet.

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

Fylkeskommunen har ansvaret for kollektivtrafikken i Trondheim, som er et sentralt tiltak for å redusere biltrafikken i byen. Tiltak innenfor sykkel og gange vil også ha denne effekten, og langs fylkesveg har fylkeskommunen ansvar for slike tiltak. Fylkeskommunen har også ansvaret for fylkesvegene i Miljøpakkeområdet, og det er ikke opplagt at tiltakene på fylkesveg har en positiv effekt på nullvekstmålet. Dette til tross for at nye eller forbedrede veger øker framkommelighet for kollektivtrafikken, øker trafikksikkerhet og muligens bidrar til færre kjørte kilometer med bil.

Utviklingen i trafikken er sammensatt, og det er vanskelig å isolere effektene av enkelttiltak. Behovet for å gjennomføre bilrestriktive tiltak i 2024 viser at effekten ikke blir stor nok av å tilrettelegge alternativer, men at det må til begrensende tiltak.

Trøndelag fylkeskommune har en utfordring med at fylkesvegprosjekter i Trondheim kommune i sin helhet skal kanaliseres gjennom Miljøpakken. Dette er en utfordrende prioritering hvis vegprosjektet ikke kan bidra til nullvekstmålet.

3 FYLKESKOMMUNES PLANLEGGINGSKAPASITET

3.1 Problemstilling

I hvilken grad har Trøndelag fylkeskommune planleggingskapasitet for å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunen bør ha en plan for hvilke prosjekter som skal gjennomgå prosjektutviklingsfasen.
- Fylkeskommunen bør ha en tydelig organisering (arbeidsfordeling og koordinering) mellom de ulike prosjektfasene og prosjektene i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen bør ha tilstrekkelig kapasitet til å utvikle og detaljplanlegge nok prosjekter for å få sin andel av finansieringen i Miljøpakken.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

3.3 Plan for nye prosjekter

3.3.1 Data

Samferdselsavdelingen har alltid prosjekter de ønsker å spille inn til Miljøpakken, men rammene er fordelt fram til 2029 og det er ikke enkelt å få inn nye prosjekter, forteller seksjonsleder. Samferdselsavdelingen starter arbeidet med innspill til handlingsprogram i januar. Alle parter i Miljøpakken kontaktes for å undersøke om de har prosjekter som angår kollektivområdet eller fylkesvegnettet. Det er også møter med AtB for å få innspill. Januar og februar brukes til å koordinere arbeidet og utarbeide prosjektark fram til fristen 1. mai. Videre kvalitetssikres prosjektene økonomisk fram til fristen 1. juni. Seksjonslederen opplever at denne prosessen fungerer veldig bra.

Samferdselsavdelingen kan ha innspill på utviklingsprosjekter og da må det vurderes om tiltaket bidrar til måloppnåelse, forteller direktør for samferdsel.

Prosjekter på fylkesveg blir initiert basert på dokumenterte behov og overordnede planer, eksempelvis gjennom behovsanalyser, tilstandsrapporter og strategiske føringer i vegplaner. (TRFK 760-høringsforslag, 2025)

Fylkeskommunen jobber med initiering av prosjekter til Miljøpakken. Innspill til prosjekter kan komme fra publikum, eksterne aktører samt at fylkeskommunen selv gjør kartlegginger. Fylkeskommunen har en dialog med omegnskommunene om hva som bør skje på fylkesvegene i de kommunene, fortelles det i gruppeintervjuet.

Vegavdelingen i fylkeskommunen har en **planleggingsportefølje** for fylkesveger for perioden 2025-2029. Planleggingsporteføljen inneholder ulike fylkesvegprosjekter og miljøpakkeprosjekter. I porteføljen er det 100 prosjekter, hvorav 49 er knyttet til Miljøpakken. De 49 prosjektene fordeler seg slik mellom programområdene:

- 20 sykkel
- 4 trafikkssikkerhet
- 4 kollektiv
- 6 metrobuss
- 6 med flere programområder
- 4 store prosjekter

De resterende prosjektene er bompeng- og byutredningen, sanering av planovergang og omlegging av Innherredsvegen Stjørdal, pott til prosjektutvikling i 2025 og en pott med rest av tidligere prosjektutviklingsmidler.

I planleggingsporteføljen skilles det mellom ulike faser² i prosjektene. Dette betyr at det ikke er 100 unike prosjekter, men at noen store prosjekter er oppdelt i ulike deler, eksempelvis er det tre prosjekter for Byåstunnelen med ulike faser for reguleringsarbeidet. Miljøpakkeprosjektene i porteføljen fordeler seg over følgende faser.

- 2 utredningsfase
- 9 utviklingsfase – konseptutvikling
- 17 utviklingsfase – prosjektavklaring
- 7 detaljplanlegging reguleringsplan
- 2 detaljplanlegging byggeplan
- 10 reguleringsplan

Vegavdelingen i fylkeskommunen har også et **plan- og byggeprogram**. Dette er delt i to, ett plan og byggeprogram for Miljøpakken og ett for prosjekter utenfor Miljøpakken. Prosjektporteføljen og plan- og byggeprogrammer er i store trekk overlappende for prosjekter

² Denne faseinndelingen er mer detaljert enn hovedfasene i Miljøpakkeprosjektene, prosjektutvikling, detaljplanlegging og utbygging.

detaljplanleggingsfasen. I plan- og byggeprogrammet har prosjektene fått eget prosjektnummer i fylkeskommunen og noen av prosjektene har også med seg prosjektnummeret i Miljøpakken. Den samme prioritetsmerkingen som ligger i prosjektporteføljen, finnes også i plan- og byggeprogrammet. Benevnelse av de prioriterte prosjektene er noe ulik i de to dokumentene.

3.3.2 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen bør ha en plan for hvilke prosjekter som skal gjennomgå prosjektutviklingsfasen.

Revisor vurderer at fylkeskommunen har en plan for hvilke prosjekter som skal gjennomgå prosjektutviklingsfasen.

Prosjektporteføljen er den planen fylkeskommunen jobber etter for miljøpakkeprosjekter. Her samles innspill fra ulike aktører og planer. Fylkeskommunen avklarer med omegnskommunene om de har prosjekter som berører fylkesveg og på samme måter undersøker samferdselsavdelingen om andre parter i Miljøpakken har prosjekter som berører kollektivtrafikken.

3.4 Fylkeskommunens organisering av arbeidet

3.4.1 Data

Samferdselsavdelingen koordinerer og er prosesseier for Miljøpakken. Vegavdelingen har størst aktivitet på infrastruktur, mens samferdselsavdelingen er prosesseier på generell basis, forteller en av de ansatte. Organisasjonskartene for de to avdelingene finnes i kapittel 5.1. Begge avdelingsdirektørene er bisittere i kontaktutvalget. Eiendomsavdelingen er involvert i Miljøpakken med energianlegg ved holdeplasser og fortau og gassanleggene på Sandmoen og Sorgenfri, forteller eiendomsdirektøren. I vegavdelingen er en av de ansatte i staben (avdelingsstøtte) miljøpakkekoordinator og det er en egen seksjon for Miljøpakken som har ansvaret for detaljplanlegging og utbygging.

Samferdselsavdelingen har ansvaret for kollektivtrafikken og vegavdelingen har ansvaret for investeringsprosjekter. Samferdselsavdelingen har mye samarbeid med vegavdelingen om infrastrukturprosjekter i kollektivporteføljen og spesielt i forberedelsen til det nye mobilitetsanbudet.

En av seksjonslederne forteller at de alltid kan jobbe med forbedringer av den interne organiseringen. Den største utfordringen er utskifting av ansatte. Miljøpakken er et komplekst system og det tar tid før nyansatte kommer inn i arbeidet. Samarbeidet mellom seksjonene og avdelingene går fint. Det handler om mennesker og relasjoner.

En av de ansatte ved vegavdelingen sier det er litt uklart hvem som er prosjekteier for bussdepot. Prosjektet er mye diskutert i Miljøpakken når det gjelder fordeling av ansvaret. Direktør for eiendom forteller at det så langt har vært en felles styringsgruppe internt for samferdsel og eiendom, men nå er de enige i at prosjektene skal splittes: bygge- og energiprojekt skal styres av eiendom og de andre mobilitetsprosjektene styres av samferdsel. Per april 2025 er det samferdsel som eier bussdepotprosjektet og eiendom har en bestilling på byggeprosjektet.

Eiendomsavdelingen kommer inn i flere prosjekter, men det er bare for depot at de har en hovedrolle, forteller eiendomsdirektøren. Han mener ansvaret kunne vært klarere. Internt er det eiendom og samferdsel som har ansvar i depotprosjektene, men veg er involvert i forbindelse med holdeplassene. Det er et tett internt samarbeid. Samferdsel og eiendom har tett samarbeid i depotprosjektet, både i styringsgruppa og ellers.

Samferdselsavdelingen

Samferdsel er en liten avdeling, seksjon oppdragsstyring er liten og det gir bedre oversikt over det som skjer, forteller seksjonsleder. Nytt mobilitetsanbud er det store planleggingsprosjektet som samferdselsavdelingen og spesielt seksjon oppdragsstyring er involvert i, forteller seksjonslederen.

Direktør for samferdsel forteller at fylkestinget legger premissene for det kommende mobilitetsanbudet basert på kunnskapsgrunnlag fra AtB og fylkeskommunen. Utredninger som danner grunnlaget for konkurransegrunnlaget for Trondheimsområdet, skal være ferdig 01.09.2025. Det er hovedsakelig AtB som jobber med dette, men samferdsels-avdelingen bidrar noe, forteller seksjonslederen. Samferdselsavdelingen får ros fra flere aktører for at de har lagt inn god tid fram til oppstart av kollektivanbudet. Dette skyldes at samferdselsavdelingen har valgt å ha dårligere tid selv, slik at operatørene som skal utføre transportoppdraget får bedre tid til sin planlegging inn mot oppstart fra august 2029, forteller seksjonslederen.

Det er alltid utfordringer i store komplekse organisasjoner med linjeorganisering og politiske system, forteller seksjonslederen. Arbeidet med kollektivanbudet har blitt mer krevende ettersom prosjektleder i AtB har sagt opp stillingen. Sammenlignet med private aktører som har en styringsgruppe for prosjekter i linja, må fylkeskommunen forholde seg til tidsfrister for politisk behandling. En tidsfrist 01.03 er da egentlig en tidsfrist i midten av januar, fordi det i

prosjektene må tas høyde for tid til politisk behandling og at politikerne kan vedta noe annet enn innstillingen.

Grensen mellom drift og infrastruktur er komplisert, forteller samferdselsdirektør. Grensesnitt mellom operatør og fylkeskommunen hva gjelder eierskap og driftsansvar for infrastruktur varierer mellom ulike typer infrastruktur. Noen ganger har operatør driftsansvaret, andre ganger fylkeskommunen. I Trondheim eier fylkeskommunen bussdepotet på Sandmoen.

Direktør for samferdsel forteller at det som oftest er vegeier som har prosjektansvaret, men for noen samferdselsprosjekter kan flere forvaltningsnivåer være berørt og da forhandles det om hvem som skal være prosjekteier.

Vegavdelingen

I investeringsprosjektene har vegavdelingen ansvaret for de tre fasene i Miljøpakkeprosjektene, prosjektutvikling, detaljplanlegging og utbygging. Staben (avdelingsstøtte) i vegavdeling bestiller prosjektutvikling hos seksjon vegfag. Bestillingen inneholder ressurs- og tidsrammer. Videre avholdes et avklaringsmøte, for å avklare om de kan levere og om det er behov for å revidere bestillinga. I starten av prosjektutviklingsfasen lages det en prosjektstyringsplan som skal signeres av staben og vegfag.

Hovedprinsippet er at Miljøpakkeseksjonen får prosjektene når prosjektutviklingen er ferdig, forteller seksjonslederen. Men seksjon utredning er besluttet avvirket og da får miljøpakkeseksjonen noe av prosjektutviklingen. Andre prosjekter som skal utvikles styres foreløpig av staben. Miljøpakkeseksjonen får prosjekter fra reguleringen starter og midlene plasseres der investeringen skal gjennomføres. Det har vist seg å være et godt grep for å få økt gjennomføringskraft.

Miljøpakkeseksjonen har ansvar for reguleringsplan for prosjektet og videre fram til bygging starter. Detaljplanlegging og utbygging håndteres som hovedregel av seksjonen, eller de kan leie inn konsulenter, fortelles det i gruppeintervjuet.

Vegavdelingen har definerte roller i prosjektgjennomføringen, opplyser en av de ansatte. Vegdirektøren er prosjekteier og flere av de ansatte kan ha rollen som prosjekteiers representant. I planleggingsporteføljen går det fram hvem som er prosjekteiers representant og hvem som er prosjektsjef. Prosjekteiers representant er hovedsakelig ansatte i vegavdelingens stab, mens prosjektsjef for de fleste miljøpakkeprosjektene er seksjonsleder for Miljøpakken. Denne fordelingen gjenfinnes også i plan- og byggeprogrammet for fylkeskommunens prosjekter i Miljøpakken og her er prosjektleder og i flere tilfeller delprosjektleder

oppgitt. Det er fornuftig med prosjektsjef både i planleggingsfasen og i utbyggingsfasen, da det nå er mye politisk ansvar som skal hensyntas, forteller en av de ansatte.

Vegavdelingen har et utkast til håndbok for prosjektstyring, TRFK 760 - høringsforslag, prosjektstyring for fylkesvegprosjekter. Her redegjøres det for styringsstruktur og roller i prosjektene.

3.4.2 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen bør ha en tydelig organisering (arbeidsfordeling og koordinering) mellom de ulike prosjektfasene og prosjektene i Miljøpakken.

Revisor vurderer at fylkeskommunen har en tydelig organisering i form av arbeidsfordeling og koordinering mellom ulike prosjektfasene og prosjekter i Miljøpakken på et overordnet nivå.

Revisor finner at fylkeskommunen har arbeidet med å få mer struktur på arbeidet med miljøpakkeprosjekter. Det gjør at det på overordnet nivå ser ut til å være en omforent forståelse av hvordan arbeidet er organisert. På prosjektnivå kan det være utfordringer med å få en god oversikt over organiseringen. Dette skyldes dels at flere seksjoner på tvers av avdelinger bidrar inn i prosjekter. I tillegg er det prosjekter som krever samarbeid med andre miljøpakkeparter og prosjekter som har avhengigheter.

3.5 Kapasitet i vegavdelingen

3.5.1 Data

I oppstartsmøtet fortelles det at det er gjort strukturendringer i vegavdelingen. Miljøpakke-seksjonen ble opprettet 01.01.2023. Endringene er gjort for å imøtekomme et krevende partssamarbeid for å få vedtatt prosjekter, startet opp prosjekter og ferdigstilt prosjekter. Miljøpakkeseksjonen har vokst fra 8-10 ansatte ved etablering til 27 ansatte fra mai 2025. Det er etablert tre nye team i seksjonen. Det har vært krevende å bygge opp en så stor seksjon på kort tid. Miljøpakkeseksjonen har vært heldig med rekruttering til stillinger. Seksjonsleder for Miljøpakken forteller at seksjonen trolig må ha opp mot 30 årsverk ved årets slutt for å håndtere sykkelprosjektene.

Hvis ikke organisasjonsendringen hadde blitt gjennomført, hadde ikke fylkeskommunen kommet så langt med Miljøpakkeprosjektene, forteller seksjonsleder for Miljøpakken. Han viser videre til at vegavdelingen har økt omsetningen innenfor Miljøpakken fra 67 millioner kroner i

2022 til 400 millioner kroner i 2024. Det må være en dynamisk organisasjon, og fylkeskommunen må bygge en organisasjon som er tilpasningsdyktig og robust. Organisasjonen må kunne tilpasse seg fylkeskommunens fireårsplan og samtidig ivareta det langsiktige ansvaret i Miljøpakken.

En av de ansatte forteller at mange på vegavdelingen kom fra Statens vegvesen i forbindelse med regionreformen i 2020. Fylkeskommunen var ikke rigget til å ta imot dem og det var ikke noe godt styringssystem på plass, det manglet kapasitet og de måtte bygge opp virksomheten selv. Generelt er det kommet på plass nå og vegavdelingen har kapasitet til de prosjektene som ligger i bestilling.

Fylkeskommunen har styrket innsatsen for å ivareta egne interesser gjennom effektivt samarbeid i miljøpakkensamarbeidet og ved å bidra til strategiske løsninger som fremmer effektiv ressursutnyttelse. Den økte kapasiteten innen planlegging og byggeledelse har vist seg svært positivt og finansieres i hovedsak med prosjektmidler fra Miljøpakken. (Handlingsprogram for fylkesveg 2025-2028) Seksjonsleder for Miljøpakken bekrefter at alle timer for byggeledelse, prosjektledelse og øvrig byggherrepersonell føres på miljøpakkeprosjektene. Det ble vurdert som en fordel å splitte opp utbyggingsmiljøet, som tidligere var samlet i en seksjon, for å øke gjennomføringskapasitet både på fylkesveg og i Miljøpakken. Opprettelsen av en egen miljøpakkeseksjon har gitt økt gjennomføringskraft og økt samarbeid på tvers, noe som igjen gir bedre ressursutnyttelse, forteller seksjonsleder for Miljøpakken.

Fylkeskommunen jobber nå mer systematisk, de har mer erfaring og mer system i utredningsfasen, mer likhet i prosjekter og mer struktur på reguleringsplanfasen, forteller en av de ansatte. Detaljplanlegging og utbygging er også styrket og de ansatte følger prosjektene tettere enn tidligere.

Mange prosjekter er i utredningsfasen, forteller en av de ansatte. Koordinering, saksbehandling og innhenting av tillatelser fra kommunale etater er krevende og det er mange enheter som skal høres før bygging igangsettes. Miljøpakkeseksjonen har kapasitet og støtter seg til andre avdelinger i fylkeskommunen.

Det er nok delte meninger innad i fylkeskommunen om det er nok planleggingskapasitet, forteller en av de ansatte. Og sier videre at det er nok planressurser nå, men de mangler etter hvert byggherrepersonell.

En av de ansatte forteller at vegavdelingen kan bruke eksterne konsulenter. I prosjektutviklingsfasen kan det leies inn ekstern konsulent for spesifikke fag selv om prosjektutviklingen skjer internt i fylkeskommunen. Det kan også brukes konsulenter når seksjon vegfag ikke har kapasitet til å gjennomføre prosjektutviklingen.

Konsulenter kan være en verdifull ressurs for å dekke midlertidige behov eller gi tilgang til en høy spesialisert kompetanse som ikke trengs kontinuerlig. Planlegging av vegprosjekter krever spesialisert kompetanse og grundige analyser for å sikre teknisk, økonomisk og samfunnsmessig bærekraft. Konsulenter bidrar med ekspertise innenfor områder som geoteknikk, trafiksikkerhet og miljøvurderinger, noe som er vanskelig å opprettholde internt på permanent basis. (Fylkestinget sak 129/24)

3.5.2 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen bør ha tilstrekkelig kapasitet til å utvikle og detaljplanlegge nok prosjekter for å få sin andel av finansieringen i Miljøpakken.

Revisor vurderer at fylkeskommunen har tilstrekkelig kapasitet til å utvikle og detaljplanlegge miljøpakkeprosjekter.

Fylkeskommunen har siden regionreformen i 2020 og med opprettelsen av en egen seksjon for Miljøpakken i 2023 bygd opp kapasitet til å detaljplanlegge prosjekter. Organisasjonsendringene har også ført med seg mer struktur i arbeidet generelt og i prosjektutviklingsfasen. Utkast til håndbok i prosjektstyring for fylkesveg, nærmere omtalt i kapittel fem, er et godt eksempel på en strukturert måte å arbeide på, noe som igjen effektiviserer gjennomføringen og øker kapasitet. Det er revisors inntrykk at både kapasitet og fagkompetanse enkelt hentes på tvers av seksjoner på vegavdelingen, noe som muligens er enklere å gjennomføre når det følger med miljøpakkefinansiering til oppgavene.

Revisor oppfatter at fylkeskommunen har rekruttert ansatte for å dekke behovet for planleggingskapasitet og i tillegg leies det inn konsulenter når det er behov for spesiell kompetanse som fylkeskommunen selv ikke besitter.

3.6 Konklusjon

Problemstillingen som besvares er i hvilken grad har Trøndelag fylkeskommune planleggingskapasitet for å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken.

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen har stor grad av planleggingskapasitet til å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken.

4 FYLKESKOMMUNENS FINANSIERING GJENNOM MILJØPAKKEN

4.1 Problemstilling

Lykkes Trøndelag fylkeskommune med å få finansiering gjennom Miljøpakken tilsvarende den innsatsen de legger inn?

Denne problemstillingen besvares med en beskrivelse av hvilken finansiering Trøndelag fylkeskommune får gjennom Miljøpakken.

4.2 Fylkeskommunens bidrag til Miljøpakken

Trøndelag fylkeskommune har gjennom Byvekstavtalen 2023-2029 forpliktet seg til å bidra med finansiering til Miljøpakken. (Fylkestinget sak 60/23) Dette er fylkeskommunens egeninnsats for å få mulighet til å få ta del i finansieringsmulighetene i Miljøpakken.

I fylkeskommunens handlingsprogram for fylkesveg 2025-2028 med budsjett for 2025, er det budsjettert med 87,548 millioner kroner til Miljøpakken. Det vises til at Miljøpakken har et årlig budsjett på over 2 milliarder kroner og at en stor del av investeringsaktivitetene er knyttet til fylkesvegprosjekter. Fylkeskommunen har styrket innsatsen for å ivareta egne interesser gjennom effektivt samarbeid i Miljøpakken.

I oppstartsmøtet fortelles det at fylkeskommunens opprinnelige andel til Miljøpakken ble bevilget under forutsetning av at midler til alle fylkesvegprosjekter innenfor det som den gangen var miljøpakkeområdet skulle tas fra den potten, også prosjekter som ikke var innenfor miljøpakkens målsettinger. I flere intervju kommer det fram at fylkeskommunen kan få utfordringer med den opprinnelige tildelingen av midler til miljøpakkensamarbeidet, og at disse skal dekke fylkeskommunens investeringer i miljøpakkeområdet. Da forutsetningen ble gitt besto miljøpakkeområdet av Trondheim kommune, senere har miljøpakkeområdet blitt utvidet med andre kommuner. Prinsippet om hvor tiltaket skal settes inn utfordres når tiltak i omegnskommunene ligger utenfor den transportaksen som skal utvikles.

4.3 Finansiering gjennom Miljøpakken

Fylkeskommunen har prosjektoversikter i tertialrapporter og vegavdelingens plan- og byggeprogrammet. Vegavdelingen og samferdselsavdeling lager samlet oversikt til årsrapport.

Fylkeskommunen skulle alltid ønsket å få mer midler, forteller en av seksjonslederne. Det har vært noen harde kamper for å få tilstrekkelig midler til drift av kollektivtrafikken. Det har vært planlagt en opptrapping av kollektivtrafikken fra høsten 2025. For å sikre tilstrekkelig kapasitet til Ski-VM i mars 2025, ønsket fylkeskommunen at Miljøpakken skulle forskuttere midler til en tidligere utvidelse av kollektivtilbudet. Dette har resultert i at opptrappingen, med flere nye ruter, ble igangsatt allerede 10.03.2025, forteller en av de ansatte.

I gruppeintervjuet vurderer de at fylkeskommunen har lyktes med å få gjennomslag for gode prosjekter i prosessen med handlingsprogram for 2025-2029. Det framgår av intervjuene at i handlingsprogrammet for 2025-2029 er de resterende midlene som ligger i Byvekstavtalen disponert, mens det tidligere har vært ledige midler.

Mindreforbruk har vært tema i Miljøpakken fra starten. Det har blitt økt aktivitet etter hvert, men det er ikke sikkert at budsjetteringen har blitt bedre. Det er et punkt i handlingsprogrammet at budsjett 2025 skal revideres i programrådet, fortelles det i gruppeintervjuet.

I 2022 omsatte vegavdelingen Miljøpakkeprosjekter for omtrent 67 millioner kroner. I 2023 økte omsetningen til omtrent 220 millioner kroner og omtrent 400 millioner kroner i 2024. Dette hadde ikke vært mulig uten organisasjonsendringen og opprettelsen av en egen seksjon for Miljøpakken.

4.3.1 Veg

I fylkeskommunens handlingsprogram veg for 2025-2028 med budsjett for 2025 opplyses det at Miljøpakkens prosjektportefølje er omfattende og en stor andel av investeringsaktivitetene er knyttet til fylkesvegprosjekter.

- Fylkesveg 704 Tanem -Tulluan,
- Gateprosjektene Innherredsveien og Kongens gate.
- Planlegging for Elgeseter gate, Nyhavna og Haakon VII's gate.
- Flere store sykkelprosjekter
- Utredninger inkludert Byåstunnelen og Ila-Flakk-Klett.

Fylkeskommunale vegprosjekter som går fra detaljplanlegging til utbygging i Miljøpakkens handlingsprogramperioden 2025-2029 er:

- Byåstunnelen
- Fv. 6686 Johan Tillersveg trinn 2
- Fv. 715 Ila-Flakk-Klett

I byvekstavtalen 2023-2029 er prosjektene Byåstunellen, Johan Tillers veg del 2 og Brundalsforbindelsen nevnt eksplisitt som store prosjekter i porteføljen.

4.3.2 Sykkel

I 2013 ble hovedsykkelnettet vedtatt. I 2020 ble det enighet om hvilke strekninger i Trondheim (kjernenett) som har så høy nytte, at de kan finansieres av statlige programområdemidler. Det er 48 prosent av kjernenettet som hører til fylkesveg fordelt på sju prosjekter. Fylkestinget vedtok i sak 74/22 (19.10. 2022) at det prioriterte sykkelnettet legges til grunn for prioritering av fleksible riksvegmidler til sykkel.

4.3.3 Kollektiv investeringer

Metrobussporteføljen er i hovedsak investering i infrastruktur og fylkeskommunen er prosjekteier på disse prosjektene. Følgende gateprosjekter inngår i metrobussporteføljen.

- Elgeseter gate
- Innherredsvegen østre og vestre
- Kongens gate
- Nordre Ilevollen
- Olav Tryggvassons gate
- Haakon VII's gate
- Metrobusslinje Nyhavna

Fylkeskommunen har stort fokus på å få finansiert bussdepot fram til kollektivanbudet, forteller seksjonsleder. Bussdepot er nærmere omtalt i kapittel 5.4.2.

4.3.4 Kollektiv drift

Trøndelag fylkeskommune har ansvar for kollektivtrafikken i Miljøpakkeområdet. Stortingsproposisjon 172 S (2012-2013) hjemler bruk av bompenger til drift av kollektivtrafikken. Med henvisning til Ot.prp. nr. 15 (2007-2008) er det åpnet for at bompenger kan brukes til drift av kollektivtransporten som en del av en plan for et mer helhetlig og samordnet transportsystem i byområdet. Det står i Prop. 172 S at bruk av bompenger til drift av lokal kollektivtransport skal være et supplement til den ordinære innsatsen over fylkeskommunens budsjett. Det legges til grunn at fylkeskommunens bevilgning til kjøp av kollektivtrafikk holdes på minst samme nivå som i dag. Videre heter det at bompenger til drift av kollektivtransporten i Trondheim er planlagt brukt til utvidet busstilbud og til å finansiere takstendringer som allerede er gjennomført.

Prop. 172 S stiller i tillegg et krav om at det må være utarbeidet en strategi for håndtering av driftsoppgaver etter opphør av bompengefinansieringa samt hva som skal skje ved en

eventuell svikt i inntektene. I en orientering om Trøndelag fylkeskommunes forpliktende tilskudd til kollektivtransport – nullpunktet, går det fram at disse to punktene er mindre formalisert. I Nasjonal transportplan 2006-15 Storbyomtale Trondheim tilleggsutredning Miljøpakken. Kollektivtransport 3. januar 2012, er det skissert fem alternativer for å møte situasjonen etter at bompengerevningen er avsluttet. Det er:

- Effektivisering av driften
- Rutetilpasninger, effektiviseringer
- Takstøkninger
- Økt offentlig kjøp av rutetjenester
- Inntektsoverføring fra et videreutviklet og permanent bompengemiljøsonesystem.

Fastsetting av nullpunkt er vesentlig for å identifisere fylkeskommunens ordinære innsats til drift av kollektivtransport. Tilbud ut over nullpunktet skal finansieres ved bruk av belønningsmidler og bompenger (PwC 2018). Fylkeskommunen har ved to anledninger engasjert PwC for å gjennomføre beregningene av nullpunkt, siste gang i 2018. Beregningene bygger på dekomponering av nullpunktet i rutekjøp, depot og administrasjonskostnader. Nullpunkt fra 01.08.2019 er beregnet til 178 millioner kroner. Videre legges det til grunn en årlig justering med fylkeskommunal deflator med et tillegg på 0,5 prosent for å ta høyde for befolkningsøkning i by og bynære strøk.

I Innst. 490 S (2022-2023) ble bevilgningen til store kollektivprosjekter økt, noe som i praksis førte at det statlige bidraget til metrobuss (drift av kollektivtrafikken), økte fra 50 prosent til 54 prosent fra og med 2023.

I Miljøpakkens handlingsprogram for 2025-2029 er det avtalefestede driftstilskuddet til kollektivtransport 261 millioner kroner. I tillegg er det bevilget flere andre tilskudd slik at samlet bevilgning til kollektivtrafikken i 2025 er 566 millioner kroner. Tilskuddene er vist i tabell fire.

Tabell 4. Tiltak innenfor kollektiv drift.

Tiltak	Hva	Millioner kroner
Driftstilskudd	Avtalefestet i Byvekstavtalen	261
Ekstra driftstilskudd	Kostnader har økt mer enn deflator	52
Kapasitetsutvidelse og utvidet tilbud i Trondheim	Utvidet kapasitet i form av økt frekvens på noen linjer	88,5
Drift lokalbuss i omegnskommuner	Tiltak for å bedre busstilbudet	26
Aldersvennlig transport	Kollektivt dør-til-dør tilbud for pensjonister i Trondheim	10,5
Mobilitetspakken	Utvikle nye, delte mobilitetstjenester utover ordinært mobilitetstilbud	16,6
Reduserte takster	Periodebillett redusert med 7,5 % Enkeltbillett voksen 43 kroner Fleksible billettprodukter Utvidelse av sone A til Orkland	52
Reduserte billettpriser		60,4

Kilde: Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029 med tilhørende prosjektark

En av de ansatte utdyper at reduserte billettpriser omfatter utvidelse av sone A til Stjørdal som også inkluderer tog, økt alder på barnebillett og tre timers enkeltbillett. Tiltaket ble vedtatt i kontaktutvalget i sak 37/2021. Tiltaket reduserte takster omfatter utvidelsen av sone A til Orkland, redusert pris på periodebillett og prosentvis reduksjon av enkeltbilletter, og ble vedtatt som en del av Miljøpakkens handlingsprogram for 2024-2027.

Spesielt utvidelsen av sone A Stjørdal og muligheten for å bruket toget har vært populær, forteller seksjonslederen. Dette har gitt utfordringer med økte kostnader. Det tok litt tid før tilbudet kom i gang slik at det oppsto en økonomisk buffer i starten, men den er nå brukt opp. I handlingsprogrammet har fylkeskommunen fått lagt inn 78 millioner kroner for å opprettholde tiltaket ut 2029.

4.3.5 Samlet finansiering til fylkeskommunale tiltak og prosjekter

Fylkesdirektøren presenterte en oppsummering av hvilken finansiering fylkeskommunen fikk gjennom det vedtatte handlingsprogrammet for 2025-2029, fordelt på de ulike program-

områdene. Denne oversikten er presentert i tabell fem. Revisor har supplert med den prosentvise bevilgningen innenfor det enkelte programområde.

Tabell 5. Fylkeskommunens finansiering fra Miljøpakken for perioden 2025-2029.

Programområde	Miljøpakken 2025-2029	Trøndelag fylkeskommune 2025-2029	Prosentvis andel
Veg	993	353	35,5
Trafikksikkerhet	260	38	14,6
Sykkel	5192	2303	44,4
Kollektivdrift*	2885	2885	100
Metrobuss**	3056	2868	93,8
Støy	33	33	100
Mobilitet	88	10	11,4
Gange	196	30	15,3
Annet	425	43	10,1
Kollektivinfrastruktur**	1090	746	68,4
Sum	14633	9307	63,6

Kilde: Fylkesdirektørens presentasjon til fylkesutvalget 25.02.2025

*Miljøpakken finansierer et utvidet kollektivtilbud som kommer i tillegg til det opprinnelige fylkeskommunale rutetilbudet, som finansieres av fylkeskommunen (nullpunktet).

**I postene kollektivinfrastruktur og metrobuss ligger det avsetning til bussdepot.

4.4 Oppsummering

Fylkeskommunens årlige bidrag til Miljøpakken er 87,5 millioner kroner, noe som gir 437 millioner kroner samlet for perioden 2025-2029. Fylkeskommunen får i disse årene finansiert tiltak og prosjekter med til sammen 9 307 millioner kroner. Fylkeskommunens andel av finansieringen i Miljøpakken er for disse årene 63,6 prosent. For perioden 2025-2029 får fylkeskommunen over 20 ganger innsatsen tilbake fra Miljøpakken.

Det er også relevant å ta hensyn til nullpunktet for kollektiv drift. Nullpunktet er det beløpet det koster fylkeskommunen å drifte kollektivtrafikken i Miljøpakkeområdet uten Miljøpakken. Det er to måter å illustrere den andelen fylkeskommunene får når det tas hensyn til nullpunktet for kollektivtrafikken.

1. Kollektiv drift holdes utenfor

I dette tilfellet er fylkeskommunens bidrag 437 millioner for perioden 2025-2029 og fylkeskommunene får tilbake 6422 millioner kroner når kollektiv drift holdes utenfor. Med denne beregningsmetoden får fylkeskommunen over 14,5 ganger innsatsen tilbake.

2. Nullpunktsbeløpet inkluderes i fylkeskommunens innsats

I dette tilfellet legges fylkeskommunens nullpunktsbeløp til fylkeskommunens ordinære innsats på 437 millioner kroner for perioden 2025-2029.

I byvekstavtalen er nullpunktet oppgitt til 233,5 millioner 2023-kroner. Revisor har ikke funnet noen oppdatert beregning av nullpunktet. Revisor har derfor lagt 2023-kroner til grunn her og gjort en beregning med kommunal deflator³ + 0,5 prosent for 2023 og 2024. Dette gir 1283 millioner kroner i tillegg til fylkeskommunens bidrag på 437 millioner kroner for perioden 2025 - 2029. Med denne beregningsmåten får fylkeskommunen over 5 ganger innsatsen tilbake.

Det er relevant å påpeke at uten Miljøpakken ville fylkeskommunen uansett betalt nullpunktsbeløpet for kollektiv drift, på 1283 millioner kroner. En av de ansatte presiserer at fylkeskommunen betaler 50 prosent av det avtalefestede tilbudet i Trondheim (Trondheimskontraktene) fra 2019. Utenfor Trondheim betaler fylkeskommunen alt med unntak av det som er bestilt av Miljøpakken etter 2019.

³ Kommunal deflator for 2023 er 4,4 prosent og 4,9 prosent for 2024. Tallene er hentet fra NOU 2024:23. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

5 GJENNOMFØRING AV MILJØPAKKEPROSJEKTER

5.1 Problemstilling

I hvilken grad gjennomføres Miljøpakkeprosjekter innenfor planlagte rammer, og hva er eventuelt årsaker til og konsekvenser av avvik?

Denne problemstillingen er i hovedsak relevant for investeringsprosjekter i vegavdelingen. Revisor har valgt å se nærmere på prosjektutvikling av bussdepot i kapittel 5.4.2. Dette prosjektet eies av samferdselsavdelingen og eiendomsavdelingen har en bestilling fra dem på selve byggeprosjektet. Problemstillingen besvares gjennom en overordnet tilnærming til prosjektgjennomføringen og ved å se på et prosjekt i hver av de tre fasene, prosjektutvikling, detaljplanlegging og utbyggingsfasen. Revisor har valgt ut tre prosjekter som har ulike utfordringer.

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter må være underlagt et system for prosjektstyring som omfatter tidsavvik, kostnadsavvik og rapportering.
- Fylkeskommunes prosjekter i Miljøpakken bør:
 - Gjennomføres innenfor vedtatte tids- og kostnadsrammer.
 - Eventuelt dokumentere årsaken til at avvik oppstår.
 - Eventuelt redegjøre for konsekvenser av avvik.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

5.3 System for prosjektstyring

5.3.1 Data

Vegvesenets håndbok R760 brukes som prosjektstyringsverktøy, forteller en av de ansatte. Flere forteller at vegavdelingen i fylkeskommunen holder på å utarbeide sin versjon av håndbok i prosjektstyring. I utkastet går det fram at den er inspirert av prinsipper fra Statens vegvesens håndbok R760 og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sin håndbok «veiledning til prosjektstyring i staten», men tilpasset fylkeskommunens organisering, beslutningsprosesser og økonomiske rammebetingelser. Den har foreløpig tittelen TRFK 760, prosjektstyring for fylkesvegprosjekter og vil gjelde for vegavdelingen. Håndboken fastsetter

retningslinjer for planlegging, gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter. (TRFK 760 -høringsforslag, 2025)

TRFK 760 - høringsforslag krever følgende styringsdokumenter i store investeringsprosjekter, bestilling, prosjektavtale, prosjektstyringsplan, kvalitetsplan og eventuelt et sentralt styringsdokument som samler de viktigste kravene og forutsetningene for prosjektet. Det opplyses at fylkeskommunen bruker en felles fire-trinns prosjektstyringsmodell i alle faser fra tidlig utredning og planlegging til utbygging. For store prosjekter er det en seks-delt faseinndeling, med konseptutvikling, prosjektavklaring, reguleringsplan, byggeplan og grunnnerverv, utbygging og overlevering til drift og avslutning. Håndboken redegjør også for styringsstruktur og roller i prosjektene.

Videre setter TRFK 760 - høringsforslag krav til rapportering og beslutningsprosesser i alle faser. Den gir over-ordnede prinsipper for økonomistyring. Prosjektene skal styres innenfor vedtatte økonomiske rammer. Økonomistyringen i prosjekter omfatter kostnadsestimering, budsjettering, finansieringsplanlegging, løpende oppfølging og drift. Budsjettoppfølging omfatter månedlig rapportering av budsjettstatus, tertialvis økonomisk oppfølging av prosjekteier og politisk nivå og en sluttrapport med endelig kostnad og eventuelle avvik. Avvik defineres som prognose for overskridelse av vedtatt styringsramme eller vesentlige overskridelser.

En av de ansatte forteller at vegavdelingen har en utredningsmal som brukes og antar at denne også brukes for miljøpakkeprosjekter.

I intervjuet med tidligere teamleder og byggeleder på Innherredsvegen, fortelles det at programmet ISY prosjektøkonomi brukes til styring av prosjektet i utbyggingsfasen. Dette programmet benyttes til å følge opp økonomi som omfatter tidsavvik, kostnadsavvik og rapportering, HMS og framdrift. Fra ISY rapporteres det månedlig til teamleder, som rapporterer videre til seksjonsleder for Miljøpakken. Seksjonsleder for Miljøpakken bekrefter at de har tatt i bruk det nye økonomisystemet ISY prosjektøkonomi og at de bruker kvalitetssystemet Compilo. Andre kvalitetssystem er stengt ned og seksjonen er opptatt av at Compilo brukes. Miljøpakkeseksjonen har økt fokus på prosjektusikkerhet og har innført PUS.

Miljøpakkeseksjonen rapporterer tekniske avvik og avvik på økonomi, forteller seksjonslederen. Avvikene kan oppstå ved at det for eksempel kreves flere utredninger og løsninger, endringer av omfang og lignende. Slike forsinkelser rapporteres hver måned, men hovedsakelig i tertialrapporteringen. Seksjonslederen har tett kontakt med staben til vegdirektøren og løfter ved behov saker til de fora som er nødvendig. Hvert tertial rapporteres

det på kvalitet, HMS, økonomi og framdrift til vegdirektøren, som igjen rapporterer til fylkesdirektør som grunnlag for tertialrapporten som legges fram for politikerne.

5.3.2 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter må være underlagt et system for prosjektstyring som omfatter tidsavvik, kostnadsavvik og rapportering.

Revisor vurderer at fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter har og i stor utstrekning bruker et system for prosjektstyring som omfatter tidsavvik, kostnadsavvik og rapportering.

Vegavdelingen benytter Statens vegvesen sin håndbok for prosjektstyring og er i ferd med å lage sin egen versjon av den som er tilpasset fylkeskommunes organisering og styringsstruktur. Det er revisors inntrykk at systemet for prosjektstyring brukes i vegavdelingen fordi elementer fra TRFK 760 – høringsforslag omtales i intervjuene og deler av dokumentasjonen fra rapporteringen fra prosjektene. Allikevel vil det være nødvendig å sørge for en god implementering når TRFK 760 - høringsforslag skal tas i bruk. Vegavdelingen har tatt i bruk Compilo som kvalitetssystem, men bruken av systemet kan blir bedre.

5.4 Prosjektgjennomføring

5.4.1 Data

Miljøpakken har ikke klart å bruke alle midlene som er bevilget så langt. Det er først med handlingsprogram for 2025-2029 at alle midlene i byvekstavtalen er disponert. I utfordringsdokumentet 2023-2026 pekes det på utfordringen med den generelle gjennomføringsevnen, som delvis knytter seg til organiseringen av miljøpakkesamarbeidet partene imellom. (Fylkestinget sak 55/22, utfordringsdokumentet)

Fylkeskommunens aktivitet i Miljøpakken har en årlig omsetning på 550-600 millioner kroner for 2025/26 og fram mot 2029. Dette krever effektiv drift, god gjennomføring og en organisasjon som er rigget for de kommende prosjektene. Organisasjonen øker kontinuerlig kapasiteten for å imøtekomme bestillinger i handlingsprogrammet for Miljøpakken. Det er viktig å opprettholde en dynamisk organisasjon som tilpasser seg endringer i omgivelsene, med fortløpende fokus på usikkerhetsstyring og prosjektøkonomi. Det forutsettes også utvikling av nye kontraktsstrategier, kompetanse, fagområder, for eksempel gjennom samspillskontrakter og reviderte maler, samt tildelingskriterier som inkluderer miljø- og klimakrav. (Fylkestinget sak 70/24, saksframlegg)

Seksjonsleder for Miljøpakken sier det var et viktig grep å endre organisasjonen og etablere en egen seksjon for Miljøpakken. Det har gitt økt gjennomføringskraft og økt samarbeid på tvers som igjen gir enda bedre ressursutnyttelse. Investeringsmiljøet var for stort til å håndtere Miljøpakkeseksjonen.

Mindreforbruket i Miljøpakken skyldes utsatt framdrift på flere prosjekter og tiltak, forteller direktør for samferdsel. Innenfor samferdsel tok det tid fra endringen i takstsystemet fikk bevilget midler til det ble igangsatt, spesielt på grunn av pandemien i 2020. Miljøpakken burde planlagt med merforbruk i budsjettet fordi erfaringen er at noen prosjekter blir forsinket.

Fram til vedtatt reguleringsplan og prosjektstart på investeringsprosjekter er det mye å hente på gjennomføringsevne, fortelles det i gruppeintervjuet. Det er spørsmål om det planlegges riktig i prosjektutviklingsfasen, og her er det ulike interesser. Når det kommer til gjennomføring, er det ikke de store utfordringene.

I flere av intervjuene fortelles det at reguleringsplanarbeidet tar tid, blant annet fordi det er mange enheter som skal høres i planfasen og det kan komme innsigelser. Fylkeskommunen har mange prosjekter i detaljplanleggingsfasen, forteller tidligere teamleder. I oppstartsmøtet fortelles det at for tiltak på programområder, som finansieres med statlige midler, må reguleringsplan være vedtatt i 2024 for å komme med i Miljøpakkens budsjett for 2026. Miljøpakken har utfordringer med å omsette statlige midler til riksveg.

Tiden som brukes til utbygging er avhengig av hvor stor og kompleks prosjektene er, fortelles det i intervjuet med tidligere teamleder og byggeleder. En utfordring som trekkes fram i gruppeintervjuet, er de tilfellene hvor omegnskommunene har utarbeidet en reguleringsplan og fylkeskommunen skal gjennomføre prosjektet. Fylkeskommunens erfaring er at forhold omkring økonomi kan være dårlig avklart i slike prosjekter.

5.4.2 Prosjektutvikling bussdepot

Fylkesdirektøren har i mange år jobbet for å finne lokalisering for å erstatte dagens depotområde på Sorgenfri i Trondheim, hvor kommunen har et kortsiktig leieforhold (Fylkestinget sak 74/22, saksframlegg). Direktør for samferdsel sier at mobilitetsanbudet er helt avhengig av depotløsning og fylkeskommunen har jobbet lenge med å etablere ny depotkapasitet på østsiden av byen. Bussdepot omfatter administrasjon, bussparkering, vask, klargjøring og enkelt vedlikehold samt energifylling, forteller en av de ansatte. Det er en målsetting om at depot bør være tilrettelagt for nullutslipps kjøretøy fra 2029.

Hovedårsaker til at bussdepotsaken har tatt lang tid er blant størrelsen på utbygging, skaffe tomt i Trondheim for grått areal, tomtetknapphet og jordvern, forteller direktør for eiendom.

Sekundært nevnes fragmentert ansvar internt på sektorer og i hele Miljøpakken, usikkerhet om finansiering og driftskostnader. Personer samarbeider godt, men det er fragmentert internt mellom tjenesteområdene. Samt at det er ulike forvaltningsorganer som arbeider med dette, noe som ikke gjør det lettere.

I 2019 ble det etablert bussdepot på Sandmoen for å få plass til de store bussene. I 2020 ble det lyst ut konkurranse for å finne areal til nytt bussdepot til erstatning for Sorgenfri bussdepot. Samferdselsavdelingen undersøkte 21 areal i Trondheim, men ingen var realiserbare, forteller en av de ansatte. Bussdepot har vært en lang prosess, som har møtt mye motstand underveis fra blant annet Trondheim kommune og private aktører.

I byvekstavtalen pekes det på økt behov for bussdepot sammenlignet med bymiljøavtalen fra 2016. I løpet av avtaleperioden må det arbeides videre med en løsning for depot, med mål om avklaring innen nytt bussanbud lyses ut i 2025. Av byvekstavtalen går det fram at bussdepot utredes, det skal foreligge en reguleringsplan primo 2026 og anleggsåpning primo 2029. En av de ansatte opplyse at bussanbudet er planlagt lyst ut i 2026.

I Miljøpakkens handlingsprogram 2024-2027 har bussdepot status som en mulighetsstudie og er en reguleringsfase for areal(er) til bussdepot. Forventet framdrift er oppstart 2024 og ut 2025. Usikkerhet i prosjektet er at arealet ikke er avklart og det er et mål om at dette skal avklares i fjerde kvartal i 2023. Prosjektet har et styringsmål på 10 millioner kroner (likt fordelt mellom 2024 og 2025) og har en usikkerhet på 50 prosent. Usikkerheten forklares med at den endelige kostnad for reguleringen er avhengig av hvilke(t) areal som skal reguleres og kompleksiteten for areal(ene) som skal reguleres.

Det er krevende å få gjennomslag for finansieringsbehovet til depot i Miljøpakken, både på grunn av investeringens omfang og spørsmål om kostnadsfordelingen mellom fylkeskommunen og Miljøpakken, forteller en av de ansatte.

Det er behov for utvidet kapasitet ved depot i 2029 som følge av kapasitetsøkning i nytt kollektivtilbud fra 2029. Fylkesdirektøren vurderer at bussdepot blant annet er helt nødvendig for å oppnå nullvekstmålet (Fylkestinget sak 117/24, saksframlegg). Mobilitetssystemet avhenger av en grunnleggende infrastruktur og den påvirker kollektivtransportens muligheter, konkurransekraft og kostnadsnivå (Mobilitetsanbud Stor-Trondheim 2028/2029: grunnlagsdokument for utredningsmandat⁴).

⁴ Dette dokumentet er utarbeidet av fylkesdirektøren og er ment som Miljøpakkens omforente innspill til fylkeskommunens utredningsmandat. Dokumentet ble behandlet i Miljøpakkens Kontaktutvalg 16.05.2024. I

I gjeldende mobilitetskontrakt har fylkeskommunen stilt to bussdepot til disposisjon, på Sandmoen og Sorgenfri. Fylkeskommunen jobber med muligheten for å legge til rette for et depot i Trondheim øst. Denne prosessen avhenger blant annet av Trondheim kommunes behandling av kommuneplanens arealdel og bussdepotstrukturen vil endelig avklares underveis i utredningsperioden for mobilitetsanbudet. Alternativene som utredes av fylkeskommunen er:

- Samlokalisering på Sandmoen
- Sandmoen + Rotvoll
- Sandmoen + Presthusjordet

Når det gjelder utredningsmandatet må alle alternativene vurderes som aktuelle, inkludert dagens løsning og en overgang fra dagens til ny løsning underveis i kontraktsperioden (Mobilitetsanbud Stor-Trondheim 2028/2029: Grunnlagsdokument for utredningsmandat).

Da kommuneplanens arealdel ble forsinket, laget fylkeskommunen en framdriftsplan for at all depotkapasitet skal være på Sandmoen, forteller direktør for samferdsel. Prosjektet på Sandmoen har store utfordringer med ladeeffekt og det letes etter alternative løsninger. Staten har sagt ja til bussdepot på trekanttomta (Rotvoll) og nei til Trondheim kommune sine planer om næring i samme området. For hver dag som går er det mindre sjanser for å få regulert et bussdepot i øst i tide til at depotet er klart for oppstart av nytt bussanbud i 2029. Direktør for eiendom i fylkeskommunen forteller at de har satt frist til 1. september 2025 for å få en avklaring.

I Mobilitetsanbud Stor-Trondheim 2028/2029 er en del av mandatet å vurdere hvordan depotplassering påvirker kostnader, miljømål og arbeidsforhold for bussjåfører. Direktør for samferdsel forteller at det kommende kollektivanbudet er avhengig av et velfungerende depot og det er mange delprosjekter som må snakke godt sammen.

Byvekstavtalen 2023-2029 åpnet for delfinansiering av bussdepot fra Miljøpakken, gitt enighet mellom partene. Fra kontaktutvalgets møte 10.02.2025 går det fram at det fortsatt er usikkerhet knyttet til beliggenhet og kostnader for bussdepot. Kontaktutvalget godkjente 125 millioner for perioden 2025-2029, som en rammeavsetning til bussdepot for Stor-Trondheim ut over avtalefestet nivå. Denne bevilgningen betinger at Trøndelag fylkeskommune gjør rede for prosjektutløsende behov, fordeling mellom Miljøpakken og Trøndelag fylkeskommune samt prosjektomfang.

vedtaket i sak 19/24 i kontaktutvalget stilte kontaktutvalget seg bak fylkeskommunens forslag til grunnlagsdokument med 14 presiseringer og ønsker som utredningsmandatet bør omfatte.

I utgangspunktet skulle 140 millioner kroner til bussdepot dekkes av staten, med bakgrunn i skisseprosjektet fra 2015, som lå til grunn for bymiljøavtalen, forteller en av de ansatte. Denne summen har levd videre, med forutsetning om 50 prosent dekning av bussdepot opp til 140 millioner kroner og at fylkeskommunen skulle dekke 140 millioner kroner.

I Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029 får bussdepot en finansiering som tilsvarer 389,6 millioner kroner inkludert planlegging og regulering. I tillegg er det avsatt 125 millioner kroner som kan bli bevilget etter at fylkeskommunen har lagt fram en sak med bedre kvalitetssikring av prosjektet. Prosjektet kan også tilføres 100 millioner fra posten mobilitetsanbud Stor-Trondheim infrastruktur etter nærmere kvalitetssikring og avklaring av fordeling av kostnader mellom Miljøpakken og Trøndelag fylkeskommune (Hovedutvalg samferdsel sak 17/25, saksframlegg).

I kostnadsfordelingen for bussdepot har fylkeskommunen lagt til grunn tidligere prinsipper om nullpunktberegninger for fordeling av kostnader. Direktør for samferdsel mener at et investeringsnullpunkt må være relevant i prosjektet om bussdepot. Det innebærer at fylkeskommunen skal ta ansvar for den depotkapasiteten fylkeskommunen hadde etablert før Miljøpakken begynte å finansiere økt kollektivtrafikk. Flere av de ansatte forteller at det ikke er enighet i Miljøpakken om beregningen av nullpunkt for bussdepot. Nullpunkt for depot er ikke akseptert i Miljøpakken.

En av de ansatte oppsummerer at det i prosessen med nytt bussdepot har vært krevende å finne gode depotlokaliseringer og at det har vært jobbet med flere alternativer. Dette har bidratt til utilfredsstillende framdrift. Det er igjennom mange år med politiske prosesser nå snevret inn til alternativene Preshusjordet, Rotvolltrekanten og Sandmoen, og det er ikke tid til å se på nye områder.

5.4.3 Detaljplanlegging Nyhavna

Prosjektet er en del av metrobusstopporteføljen eller gateprosjektene som det også kalles, og er et av de viktige elementene i byvekstavtalen for å nå miljøpakkens mål. Prosjektet omhandler regulering av metrobusstrase over Nyhavna fra Rv706 til Jarleveien.

I byvekstavtalen omdisponeres midler innenfor metrobusstopporteføljen fra Elgeseter gate og Olav Tryggvasons gate til Nyhavna og Haakon VII's gate. Prosjektene i revidert metrobusstopportefølje skal være igangsatt innen utgangen av 2029. Partene har langsiktige ambisjoner for utviklingen av metrobuss-systemet og skal i denne avtalen planlegge og utrede tiltak som kan gjennomføres i neste avtaleperiode. Nyhavna ett av syv gateprosjekter som inngår i metrobusstopporteføljen.

Staten gir særskilt investeringstilskudd til fylkeskommunale infrastrukturløsninger av nasjonal interesse, også kjent som gateprosjektene. Gateprosjektene er prosjekter med høy kvalitet på veginfrastruktur og publikumsområder som skal gi metrobussen rask fremføring med god fremkommelighet og regularitet. Partene i avtalen er enige om at gateprosjektene er avgjørende for å få ønsket effekt av metrobuss-satsingen og at tiltak på Nyhavna og Lade vil gi god måloppnåelse.

I handlingsprogram 2025-29 omtales usikkerhet i prosjektet med at mange interessenter i området gjør planrisikoen relativt høy, noe som kan føre til at det tar lenger tid å få en vedtatt plan enn det fremdriften tilsier. I tillegg kan mulig forurensset grunn være en kostnadsdriver i byggefasen.

I vegavdelingens prosjektportefølje går det fram at metrobusstrase Nyhavna er i reguleringsplanfasen. Oppstart planfasen var august 2022 og planfasen skulle være ferdig mai 2024 og reguleringsplan var planlagt vedtatt desember 2024. Det var forventet at byggeplanleggingen startet i 2025 og bygging tidligst omkring 2 år etter dette. Direktør for samferdsel forteller at i Nyhavnprosjektet diskuteres antall påkjøringer og krysninger. Det er et komplisert prosjekt hvor mulighetsrommet innskrenkes. Reguleringsarbeid i by er generelt komplisert og dyrt.

Planstatus i handlingsprogram 2025-29 viser at reguleringsplan er under arbeid. Det er flere reguleringsplaner i området som det koordineres mot. I sak 56/24 i kontaktutvalget uttrykker fylkeskommunen bekymring for når planvedtaket vil foreligge blant annet på Nyhavna. Videre går det fram at komplett reguleringsplan ble oversendt Trondheim kommune 15.05.2024. (Miljøpakken, tertialrapport 2/2024)

I fylkeskommunens statusrapportering fra gateprosjektene til kontaktutvalget 28.03.2025. I planen står det trafikkåpning desember 2027, men framdriften er kategorisert rød⁵ begrunnet i forsinket planbehandling, usikkerhet om trafikkåpning og at konseptet utfordres. (Kontaktutvalget, sak 07/25)

I mars 2025 opplyses det at prosjekt Nyhavna er i detaljplanleggingsfase med ambisjon om vedtatt reguleringsplan i løpet av 2025. (Hovedutvalg samferdsel sak 17/25, forslag til innspill til Miljøpakkens handlingsprogram 2026-2029)

I utkastet til årsrapport fra miljøpakkeseksjonen informeres det om at konseptet som fylkeskommunen har utarbeidet og sendt forslag på er utfordret av Trondheimkommune såpass mye at planen er løftet inn i miljøpakkensamarbeidet for videre avklaring. Det er høyst

⁵ I statusrapporteringen brukes fargekodene grønn, gul og rød.

usikkert med planvedtak i 2025, med den konsekvens at det kan bli utfordrende å få gjennomført tiltaket innen 2029, om det ikke kommer et planvedtak i 2025. (Utkast, Årsrapport 2024 seksjon Miljøpakken)

I utkast til årsrapport fra seksjon Miljøpakken pekes det på at framdriften i planer er avgjørende for å få gjennomført og ferdigstilt prosjektene innen 2029.

Prosjektet er i handlingsprogram 2025-29 bevilget 522 millioner kroner for perioden 2025-2028. I tillegg er det tidligere bevilget 23 millioner kroner. Fylkesutvalget fastsatte i sak 212/24 styringsramme for prosjektet er satt til 458 millioner 2024-kroner, etter fradrag av øvrige aktørers bidrag på 69,8 millioner kroner. Det er identifisert en kuttliste (Dyre Halses gate og Stiklestadvegen/Jarlevegen) som fylkesdirektøren mener bør gjennomføres for å sikre et funksjonelt og godt sammenhengende resultat.

5.4.4 Utbygging Innherredsvegen øst

Prosjektet Innherredsvegen øst er i utbyggingsfasen og inngår i metrobussporteføljen.

Prosjektet omfatter en ombygging av Innherredsvegen til miljøgate mellom rundkjøringen ved Solsiden og Saxenborg allé. Miljøgata skal bli en effektiv kollektivåre, som også er godt tilrettelagt for gående, syklende, gateliv og handelsvirksomhet. Innherredsvegen er en av traseene til metrobuss.

I omtalen av prosjektet på miljøpakkens hjemmeside opplyses det at ferdigstillelsen er utsatt fra oktober 2025 til andre halvår 2026. I vegavdelingens plan- og byggeprogram gjenfinnes prosjektet Innherredsvegen øst, gateprosjekt, i en utbyggingsfase. I milepælsplanen foregår utbyggingen i 2025 og fram til utgangen av 2026.

I fylkeskommunens statusrapportering fra gateprosjektene til kontaktutvalget 28.03.2025. I planen står det trafikkåpning oktober 2025, men det kommenteres at det er usikkerhet i åpningsdato for sidegater. (Kontaktutvalget, sak 07/25)

I utkastet til årsrapport fra miljøpakkeseksjonen informeres det om at prosjektet har svært krevende framdriftsutfordringer og kontrakt med entreprenør. Forventet ferdigstillelse av kollektivfeltet er fortsatt innenfor rekkevidde for fjerde kvartal 2025, men øvrige arbeider blir ikke ferdig før høsten 2026. Totalprognosen for prosjektet er innenfor styringsrammen gitt i Miljøpakken. (Utkast, Årsrapport 2024 seksjon Miljøpakken)

Prosjektet har en styringsramme på 374,3 millioner i 2023-kroner, hensyntatt refusjon av andel kostnader til Trondheim kommune og Tensio. Bevilgningen i 2025 er 100 millioner kroner og 59,2 millioner kroner i 2026 (Prosjektark 2025-2029). I Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029 inngår prosjektet i budsjettposten metrobussporteføljen.

Tidligere teamleder forteller at det ble laget et kostnadsoverslag på bakgrunn av forprosjektet som viste 432 millioner kroner i 2024. Her var det ikke tatt høyde for 30-40 millioner kroner i miljøtiltak, noe de i ettertid ser skulle vært med. Byggeleder har ansvaret for økonomien i byggeprosjektet og prosjektet ligger innenfor rammene til tross for manglende budsjettering av miljøtiltakene. Dette skyldes god prosjektering og god oppfølging av entreprenør. I utlysningene av anskaffelse av entreprenør i 2022, ble miljø lagt inn som et tildelingskriterium, og et av miljøtiltakene er at det brukes 10-11 elektriske gravemaskiner og entreprenøren får kompensasjon for dette.

Byggeleder forteller at det ligger inne en økonomisk reserve i prosjektet, som skal være tilstrekkelig med mindre det skjer noe ekstraordinært. Hvis prosjektet hadde overskredet totalrammen, måtte byggeleder sendt rapport til teamleder, som hadde gått videre til seksjonsleder. Byggeleder må i slike tilfeller rapportere om hva som har ført til avviket og foreslå videre tiltak. Tidligere teamleder forteller at andre prosjekter har gått langt over ramma, men det gjelder ikke Innherredsvegen øst.

Tidligere teamleder forteller at vegavdelingen stort sett ikke klarer å levere på tid, men har bedre kontroll på økonomien. De er tidsoptimister i starten av prosjekter, men opplever uforutsette ting som forsinker. Her peker tidligere teamleder på blant annet reguleringer, andre utredninger, høringsrunder og innsigelser i planfasen.

Byggeleder har møter med hovedentreprenør hver fjortende dag, et om økonomi og et byggemøte. I prosjektet er det en egen økonom som byggeleder har ukentlige møter med.

5.4.5 Vurdering

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunes prosjekter i Miljøpakken bør gjennomføres innenfor den tids- og kostnadsramme som forelå ved igangsetting.

Revisor vurderer at i Miljøpakken i liten grad gjennomføres innenfor tidsrammen, mens en større andel gjennomføres innenfor kostnadsrammen.

Revisor finner at de ulike prosjektfasene har litt ulike til nærminger til styring av prosjektene. Prosjektutviklingsfasen har ikke de samme tydelig definerte rammene som et ferdig utredet prosjekt har. Prosjektet med bussdepot er et godt eksempel på hvordan ulike prosesser griper inn i hverandre og påvirker handlingsrommet for prosjektutvikling. Prosjektet metrobusstrase Nyhavna viser utfordringer med reguleringsplanarbeidet i at område med mange andre arealinteresser.

I detaljplanleggingsfasen påvirker reguleringsplanarbeid med høringer og innsigelser tidsforløpet, og er utenfor fylkeskommunens kontroll. Det er revisors oppfatning at tids- og kostnadsrammene er tydeligst i utbyggingsfasen og at oppfølgingen i denne fasen i større grad kan styres av fylkeskommunen selv.

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen må dokumentere årsaken til at avvik oppstår.

Revisor vurderer at fylkeskommunen redegjør for avvik og årsaken til at de oppstår.

Revisor finner at det redegjøres for avvik fra planene på litt ulike måter i de ulike prosjektfasene. Oftest oppstår det avvik på framdrift og sjeldnere på økonomi.

I prosjektutviklingsfasen finner revisor at det er litt friere rammer for prosjektene. For at fylkeskommunens innspill til Miljøpakkeprosjekter skal få finansiering, må prosjektene være ferdig utviklet slik at de kan spilles inn til Miljøpakkens handlingsprogram på våren året før bevilgningen ønskes. Rekker de ikke denne fristen er konsekvensen at de må vente til neste år. Slike prosesser redegjøres det for i politiske saker om innspill til Miljøpakken.

Miljøpakkeseksjonen rapporterer tertialvis på framdrift og kostnader i prosjekter som er i detaljplanleggings- og utbyggingsfasen. En noe enklere rapportering på gateprosjektene gis i hvert kontaktutvalgsmøte. Det redegjøres for årsaker til avvik, og det største usikkerheten med tanke på framdrift er i reguleringsplanfasen.

Revisjonskriteriet er at fylkeskommunen bør redegjøre for konsekvenser av endringer i tids- og kostnadsplaner.

Revisor vurderer at fylkeskommunen til en viss grad redegjør for konsekvenser i tids- og kostnadsplaner.

Når det gjelder forsinkelser i prosjekter rapporteres dette til Miljøpakkens kontaktutvalg og i fylkeskommunens egne tertialrapporter. Uten at det er eksplisitt skrevet i rapportene, oppfattes 2029 å være en frist for gjennomføring av en del av prosjektene. Dette er ikke unaturlig ettersom byvekstavtalen går til 2029 og det foreløpig ikke er vedtatt noen ny avtale.

5.5 Konklusjon

Problemstillingen er i hvilken grad Miljøpakkeprosjekter gjennomføres innenfor planlagte rammer, og hva er eventuelt årsaker til og konsekvenser av avvik.

Revisor konkluderer med at Miljøpakkeprosjekter i stor grad gjennomføres innenfor økonomiske rammer, men at de i større grad blir forsinket. Det redegjøres for årsaker og konsekvenser av avvik. Årsakene til avvik kan være at reguleringsplanarbeidet tar lang tid, de finner uforutsette ting i grunnen når de starter å grave eller at det oppstår forsinkelser for at andre parter skal involveres i arbeidet når byggefasen starter.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Nullvekstmålet

Problemstillingen er om fylkeskommunen prioriterer tiltak i Miljøpakken som bidrar til det overordnede nullvekstmålet.

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

Planleggingskapasitet

Problemstillingen som besvares er i hvilken grad har Trøndelag fylkeskommune planleggingskapasitet for å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken.

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen har stor grad av planleggingskapasitet til å realisere mulige prosjekter i Miljøpakken.

Finansiering gjennom Miljøpakken

Fylkeskommunens årlige bidrag til Miljøpakken er 87,5 millioner kroner, noe som gir 437 millioner kroner samlet for perioden 2025-2029. Fylkeskommunen får i disse årene finansiert tiltak og prosjekter med til sammen 9 307 millioner kroner. Fylkeskommunens andel av finansieringen i Miljøpakken er for disse årene 63,6 prosent.

Prosjektgjennomføring

Problemstillingen er i hvilken grad Miljøpakkeprosjekter gjennomføres innenfor planlagte rammer, og hva er eventuelt årsaker til og konsekvenser av avvik.

Revisor konkluderer med at Miljøpakkeprosjekter i stor grad gjennomføres innenfor økonomiske rammer, men at de i større grad blir forsinket. Det redegjøres for årsaker og konsekvenser av avvik. Årsakene til avvik kan være at reguleringsplanarbeidet tar lang tid, de finner uforutsette ting i grunnen når de starter å grave eller at det oppstår forsinkelser for at andre parter skal involveres i arbeidet når byggefasen starter.

6.2 Anbefalinger

Revisor vil anbefale fylkesdirektøren å gjennomgå organiseringen av arbeidet i prosjekt-utviklingsfasen med tanke på å styrke gjennomføringen av dette arbeidet.

7 OM MILJØPAKKEN

Miljøpakken er navnet på partnerskapet som skal styre byvekstavtalen. Dagens byvekstavtale ble inngått i 2023 og erstatter byvekstavtalen 2019-2029 og tilleggssavtalen 2020-2029. Byvekstavtalen 2023-2029 tar opp i seg føringene i Prop. 118 S (2022-2023), Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i Statsbudsjettet 2023 og Innst. 490 S (2022-2023), hvor bevilgningen til store kollektivprosjekter økes. I praksis betyr at det statlige bidraget til metrobuss, økes fra 50 prosent til 54 prosent fra og med 2023. Videre omdisponeres det midler innenfor metrobussporteføljen fra Elgeseter gate og Olav Tryggvasons gate til Nvhavna og Haakon VII's gate.

Prop. 113 S (2022-2023) åpner for å utvide innkrevingen av bompenger for Miljøpakken i Trondheim ut 2033. Det økte bompengedraget er forutsatt benyttet til fullfinansiering av prosjekter i den eksisterende porteføljen til trinn 3 av Miljøpakken og omfatter prosjektene Byåstunnelen, Brundalsforbindelsen 1 og 2, og Johan Tillers veg del 2.

Byvekstavtalen er inngått mellom staten ved samferdselsdepartementet og kommunal- og distriktsdepartementet, Trøndelag fylkeskommune og kommunene Trondheim, Malvik, Melhus, Orkland, Skaun og Stjørdal. Avtalen er avgrenset geografisk til de kommunene som har inngått byvekstavtalen. Byvekstavtalen er politisk behandlet i juni 2023 og signert 06.09.2023.

7.1 Mål

I byvekstavtalen 2023-2029 er det overordnede målet at klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. Dette er **nullvekstmålet**. Byvekstavtalen skal også bidra til attraktiv by- og tettstedsutvikling. Det er også en ambisjon at tiltakene for å nå nullvekstmålet også skal føre til færre hardt skadde og drepte i trafikken, i tråd med nullvisjonen.

I miljøpakkesamarbeidet er det utarbeidet ni lokale (del)mål.

1. Det skal slippes ut mindre CO₂. Utslipp fra transport skal reduseres i tempoet som er nødvendig for å oppfylle Parisavtalen, og i tråd med lokale klimamål.
2. Flere skal reise miljøvennlig. Økningen i miljøvennlige reiser i avtaleområdet skal være større enn befolkningsveksten.
3. Samordnet areal- og transportplanlegging skal redusere transportbehovet og gjøre det lett og tryggere å velge miljøvennlige transportmidler i en velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregion.
4. By- og tettstedsområder skal bli mer tilgjengelig for alle.

5. Antall trafikkulykker med drepte og hardt skadde skal reduseres. Antall trafikkulykker totalt skal reduseres.
6. Nasjonale mål og forurensningsforskriftens krav til luftkvalitet skal overholdes.
7. Trafikkstøy innendørs og utendørs for støyfølsom bebyggelse og virksomhet skal reduseres.
8. Næringstransporten skal bli grønnere og mer effektiv.
9. Øke brukertilfredsheten av tiltak i miljøpakken.

7.2 Styringsstruktur

Nasjonal transportplan 2022-2033 viser modellen for organiseringen av byvekstavgiftene.

Politisk styringsgruppe

Politisk styringsgruppe er det øverste organet i byvekstavgiften og leder arbeidet. Styringsgruppen behandler det fireårige handlingsprogrammet og årlige budsjetter i etterkant av politiske vedtak hos de lokale partene. Politisk styringsgruppe består av statssekretær fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet, fylkesordfører i Trøndelag og ordførerne i Trondheim, Malvik, Melhus, Orkland, Skaun og Stjørdal.

Kontaktutvalget

Kontaktutvalget har ansvaret for å følge opp byvekstavgiften gjennom blant annet prosjekt- og porteføljestyling, lage omforente budsjett og handlingsplaner, målstyring og rapportering på resultater.

Kontaktutvalget ledes av Statens vegvesen og de andre deltakerne er Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene i partnerskapet.

Programrådet

Programrådet er det primære innstillende organ til kontaktutvalget og er rådgivende organ for kontaktutvalget. I faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter har programrådet fått delegert fullmakt fra kontaktutvalget. Det samme gjelder i økonomiske saker hvor det er enighet, men behov for å foreta omdisponeringer innenfor programområdene i det fireårige handlingsprogrammet.

Sekretariatet

Sekretariatet leder samarbeidet og oppfølgingen av byvekstavgiften på vegne av styringsorganene og legger til rette for porteføljestyling. Kontaktutvalget er sekretariatets

oppdragsgiver. Kontaktutvalget har blant annet som oppgave å gjennomføre en årlig evaluering av tiltak med hensyn på måloppnåelse og samordning av trafikkdata.

En av seksjonslederne i fylkeskommunen forteller at det også er et arbeidsutvalg i Miljøpakken, men det har ingen beslutningsmyndighet. I arbeidsutvalget møtes saksbehandlere og rådgivere fra partene i Miljøpakken og diskuterer ulike saker og prosjekter som er vedtatt. Det er en faglig diskusjon i arbeidsutvalget før programrådet behandler saker.

7.3 Finansiering

Finansieringen av prosjektene og tiltakene i Miljøpakken framgår av byvekstavtalen 2023-2029. Tabell seks viser en oversikt over finansieringskildene i millioner kroner i avtaleperioden 2023-2029.

Tabell 6. Finansiering i byvekstavtalen 2023-2029

Finansieringskilde	Beløp 2023-2029 i millioner 2023-kroner	Årlig gjennomsnitt i millioner 2023-2029
Brutto bompenger	6040	863
Statlige midler		
- Metrobuss (post 63)	1548,5	221,2
- Programområdemidler (post 30)	3819,2	545,6
- Belønningsmidler	2008,6	286,9
- Tilskudd til reduserte bompenger og økt kollektivsatsing	469,8	67,1
- Tilskudd til reduserte billettpriser kollektivtrafikk	389,2	55,6
Fylkeskommunale midler	564,9	80,7
Kommunale midler		
- Trondheim kommune	146,3	20,9
- Stjørdal kommune	15,4	2,2
- Malvik kommune	15,4	2,2
- Melhus kommune	15,4	2,2
- Orkland kommune	15,4	2,2
- Skaun kommune	15,4	2,2
Sum	15 059,7	2152

Kilde: Byvekstavtalen 2023-2029

Bompenger

Bompenger omtales i byvekstavtalen som brukerfinansiering. Bompengesystemet i Miljøpakkens trinn 3 er forankret i Prop. 36 S (2017-2018) med Innst. 157 S (2017-2018). Bompenger kan benyttes til infrastrukturprosjekter i henhold til vegloven og til drift av kollektivtrafikk.

Det framgår av byvekstavtalen at en utvidelse av bominnkrevingen fram til 2033 vil gi en ekstra bominntekt på 2,9 milliarder kroner. Miljøpakken har fått forlenget innkrevingsperioden for bompenger og innføring av miljødifferensierte takster i Miljøpakken i perioden 2029-2033. (Prop 113 S 2022-2023). Denne utvidelsen vil tilføre omtrent 2,9 milliarder (2023-) kroner til Miljøpakken for å gjennomføre planlagte prosjekter i Byvekstavtalen. Dette gjør det blant annet mulig å finansiere Byåstunnelen.

Programområdemidler

De statlige tildelingene over post 30 som er programområdemidler og post 63 som er tilskudd til metrobuss, er avhengig av faktisk framdrift og finansieringsbehov i porteføljen. Midlene kan brukes til investeringsprosjekter som bidrar til nullvekstmålet.

Belønningsmidler

Tildelte belønningsmidler skal benyttes i tildelingsåret. Midlene kan brukes til alle prosjekter og i hele avtaleområdet. Det forutsettes at midlene skal komme som et tillegg til, og ikke som erstatning for midler fra lokale myndigheter og eventuelle bominntekter. Belønningsmidlene kan i sin helhet gå til drift av kollektivtransport.

Statlig investeringstilskudd til metrobussprosjekt

Staten dekker 50 prosent av den samlede kostnaden for utbygging av metrobussprosjektet. Statlige midler ligger fast og staten dekker ikke eventuelle kostnadsoverskridelser. Det er egne prinsipper for kostnadsstyring i metrobussprosjektet.

Statlig tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud

Tilskuddet utbetales uavhengig av framdrift. Det er enighet om at midlene i sin helhet skal brukes til å styrke kollektivtilbudet.

Statlig tilskudd til reduserte billettpriser på kollektivtrafikk

Tilskuddet utbetales årlig og benyttes til takstreduksjon som gir størst mulig effekt på målene i byvekstavtalen. Det må synliggjøres hvordan midlene brukes og kommer kollektivtrafikanter til gode.

7.4 Programområder

Byvekstavtalen 2023-2029 gir en oversikt over porteføljer og prosjekter. Styring av porteføljen i byvekstavtalen skal skje i tråd med prinsippene for god porteføljestyling⁶. Omtalen av programrådene er hentet fra byvekstavtalen.

Jernbane

Jernbaneinvesteringer omtalt i byvekstavtalen fullfinansieres av staten. Gjennom byvekstavtalen bidrar staten med midler til mindre investeringer i stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen. Det er også inngått en avtale om utvidet takstsamarbeid innen sone A, som gir samme takst for tog, buss, trikk og gir sømløse reiser mellom reisemidlene innenfor avtaleområdet.

Kollektivsystemet

Kollektivsystemet omfatter det samlede buss- og trikketilbudet i avtaleområdet, hvor metrobussprosjektet omfatter et helhetlig busskonsept. Dette omfatter utvikling av rutetilbud med tilhørende metrobusstraseer. Gateprosjektene, som er ulike metrobuss traseer som skal bygges ut, er avgjørende for å få den ønskede effekten av satsingen på metrobuss. Det er enighet om å øke innsatsen på drift av kollektivtransporten og det er behov for nytt bussdepot.

Trøndelag fylkeskommune har ansvar for drift av kollektivtransporten. Kollektivtilbudet i avtaleområdet finansieres derfor delvis av Trøndelag fylkeskommunes ordinære driftstilskudd til avtaleområdet og delvis av tilleggsfinansiering gjennom Miljøpakken. Fylkeskommunens ordinære tilskudd skal tilsvare det tilskuddsnivået som antas ville vært tilskuddsnivået uten byvekstavtalen. Det ordinære tilskuddet er beregnet til å være 223,5 millioner 2023-kroner. I forbindelse med nytt kollektivtilbud skal nytt nullpunkt gås gjennom. Økningen i rutetilbud ut over det som dekkes av fylkeskommunens ordinære tilskudd, kan finansieres av belønningsmidler og bompenger.

Sykkel

Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune har vedtatt en sykkelstrategi med et hovedsykkelnett. Hovedsykkelnettet og tiltakenes bidrag til nullvekstmålet legges til grunn for prioritering av sykkelprosjekter.

⁶ Porteføljestyling var tema i forvaltningsrevisjonen som ble gjennomført av Revisjon Midt-Norge i 2020/2021.

Utvikling av hovedsykkelnettet inngår i Miljøpakken sykkelportefølje sammen med sykkel-parkering og sykkelhotell. Ekstra vinterdrift av viktige sykkelstrekninger skal prioriteres som en del av porteføljen.

Gåtiltak

I porteføljen inngår tiltak som legger til rette for at flere velger å gå.

Lokale veger

Investeringer på kommunale- og fylkeskommunale veger skal bidra til måloppnåelse og gi bedre framkommelighet for kollektivtrafikk, frigjøre tettbygde områder for trafikk og gi bedre trafiksikkerhet. Byvekstavtalen omtaler spesielt fire store vegprosjekter som inngår i porteføljen. Av disse er fylkeskommunen ansvarlig for Byåstunellen og planlegging av strekningen Ila-Flakk-Klett.

Riksveger

Det statlige vegnettet i avtaleområdet er i hovedsak utbedret med unntak av strekningen Stavne – Dorthealyst. Videre gjenstår ferdigstillelse av rv.706 Nydalsbrua med tilknytninger. Statens vegvesen vil ha med nytt toplans kryss på Klett i prioriteringsprosessen.

Øvrige tiltak

Dette omfatter tiltak for trafiksikkerhet, støy og grønnere næringstransport. I tillegg kommer holdningsskapende arbeid som kan endre reisevaner.

7.5 Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029

Årlig vedtas Miljøpakkens handlingsprogram for fire år. Handlingsprogrammet 2025-2029 varer ut avtaleperioden og ble vedtatt av kontaktutvalget 10.02.2025. Det første året i handlingsprogrammet er årsbudsjett for 2025, det andre året er innspill til statsbudsjett 2026 og årsbudsjett 2026-2029. Handlingsprogrammet utarbeidet på bakgrunn av innspill fra partene i byvekstavtalen. Fylkestinget behandlet forslaget til handlingsprogram 11.12.2024, sak 117/24.

I handlingsprogrammet 2025-2029 er prosjektene organisert etter hvordan de er finansiert. I dette handlingsprogrammet er rammene for denne avtaleperioden disponert.

7.6 Fylkeskommunens rolle i Miljøpakken

I fylkeskommunens handlingsprogram for fylkesveg 2025-2028 med budsjett for 2025 omtales Miljøpakken. Fylkeskommunes fokus er å sikre en effektiv framkommelighet for kollektiv-

trafikken, og samtidig legge til rette for attraktive og trygge løsninger for gående og syklende. For fylkeskommunen er det avgjørende med effektive prosesser, klare prioriteringer og samordning for å kunne gjennomføre prosjekter innenfor planlagt tid og budsjett.

I handlingsprogrammet for fylkesveg står det at med begrensede midler tilgjengelig må ressursene prioriteres til prosjekter som gir størst effekt i samsvar med Miljøpakkens overordnede mål, heller enn etter enkeltprosjektenes planstatus.

Fylkeskommunen ser fortsatt behov for økt gjennomslag for nødvendige tiltak som styrker fylkesvegnettet på lengre sikt. For å opprettholde effektiv og bærekraftig utvikling av vegnettet vil fylkeskommunen fortsette å arbeide for balanse mellom Miljøpakkens mål og behovene på fylkesvegnettet, slik at alle investeringstiltak i Trondheim støtter en helhetlig by- og regionutvikling.

Fylkeskommunen har en egen prosjektoversikt, som består av en planleggingsportefølje og et plan- og byggeprogram. Seksjonene på vegavdelingen har sine egne mer detaljerte oversikter, forteller seniorrådgiver. Vegavdelingen og samferdselsavdelingen lager samlet oversikt til årsrapport.

KILDER

Byvekstavtalen, 2023. Byvekstavtale for Trondheimsområdet 2023-2029 mellom kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik, Melhus, Skaun og Orkland, Trøndelag fylkeskommune, Staten ved samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. 06.09.2023

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sin håndbok «veiledning til prosjektstyring i staten

Innst. 157 S (2017-2018). Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Miljøpakke Trondheim trinn 3 – forlenga innkrevjingsperiode og endringer i takst- og rabattsystemet.

Innst. 490 S (2022-2023). Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2023 – BERIKTIGET

Miljøpakken 2024. Tertialrapport 2/2024. Kontaktutvalget 29.11.2024.

NOU 2024:23. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Norges Offentlige utredninger.

Ot.prp. nr. 15 (2007-2008). Om lov om endring i veglov 21. juni 1963 nr. 23. Tilråding frå Samferdselsdepartementet av 23. november 2007.

Prop. 172 S (2012-2013) Finansiering av Miljøpakke Trondheim trinn 2. Tilråding frå Samferdselsdepartementet 31. mai 2013

Prop. 36 S (2017-2018) Miljøpakke Trondheim trinn 3 – forlenga innkrevjingsperiode og endringer i takst- og rabattsystemet. Tilråding frå Samferdselsdepartementet 15. desember 2017.

Prop. 113 S (2022-2023) Utvidelse av innkrevingsperioden og innføring av miljødifferensierte takster i Miljøpakken Trondheim trinn 3 i Trøndelag. Proposisjon til Stortinget. Tilråding fra Samferdselsdepartementet 11. mai 2023.

Prop. 118 S (2022-2023). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023. Tilråding fra Finansdepartementet 11. mai 2023

Trøndelag fylkeskommune 2024. Handlingsprogram fylkesveg 2025-2028 med budsjett 2025. Trøndelag fylkeskommune

Trøndelag fylkeskommune 2024. Notat scenarier for utredningsarbeidet i Mobilitetsanbud Trøndelag. 27.08.2024.

Trøndelag fylkeskommune 2025, TRFK 760, prosjektstyring for fylkesvegprosjekter. Høringsforslag.

Vegdirektoratet 2018. Styring av vegprosjekter. Håndbok R760

Politiske saker

Fylkestinget sak 55/22, 15.06.2022 Økonomiplan 2023-2026. Utfordringsdokument

Fylkestinget sak 74/22, 19.10.2022 Miljøpakkens langsiktige tiltaksplan. Saksframlegg.

Fylkestinget sak 60/23, 13.06.2023 Godkjenning av revidert Byvekstavtale 2023-2029,

Fylkestinget sak 64/24, 13.06.2024. Mobilitetsanbud Stor-Trondheim 2028/2029. Vedlegg grunnlagsdokument for utredningsmandat

Fylkestinget sak 70/24, 13.06.2024 Tertialrapport per 30.04.2024.

Fylkestinget sak 117/24, 11.12.2024. Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029.

Fylkestinget sak 129/24, 11.12.2024. Vegstrategi 2023-2032 – avklaring av delmål og statusrapport

Hovedutvalg for veg sak 57/22, 23.11.22. Vegstrategi 2023-2032 – Sluttbehandling av strategier.

Hovedutvalg samferdsel sak 17/25, 25.03.2025. Forslag til innspill til Miljøpakkens Handlingsprogram 2026-2029.

Kontaktutvalgets saker

Kontaktutvalg sak 19/24, 16.05.2024. I vedtaket i sak 19/24

Kontaktutvalget sak 56/24, 29.11.2024 Status gateprosjektene - orientering

Kontaktutvalget sak 07/25, 28.03.2025 Status gateprosjektene - orientering

Kontaktutvalget sak 03/25, 10.02.2025. Samordning av Miljøpakkens handlingsprogram 2025-2029.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres 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 har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Byvekstavtalen
- Politiske vedtak i fylkeskommunen

Forvaltningsrevisjon om Miljøpakken har følgende problemstillinger.

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?

Den tredje problemstillingen er beskrivende, og det er ikke utledet revisjonskriterier for den.

Nullvekstmålet

Byvekstavtalen 2023-2029 er grunnlaget for et forpliktende samarbeid mellom Staten, fylkeskommunene og kommunene, der alle partene bidrar innenfor sine ansvarsområder for å nå nullvekstmålet. Denne byvekstavtalen er en reforhandling av og erstatter byvekstavtalen for 2019-2029 og tilleggssavtalen til byvekstavtalen for 2020-2029.

I byvekstavtalen står det at alle prosjekter og tiltak som inngår i byvekstavtalen skal ha en tydelig referanse til hvordan tiltaket bidrar til nullvekstmålet.

På Miljøpakkens hjemmeside er nullvekstmålet forklart. Det står at Trondheimsområdet vokser med rundt 3000 innbyggere i året. Det gir et økt press på sentrumsområdene, hvor stadig flere

mennesker skal transportere seg gjennom samme område. Nullvekstmålet sier at personbiltrafikken på tross av dette ikke skal øke – null vekst – og at all persontransport dermed skal skje med kollektiv, sykling eller gange. Målet er nedfelt i byvekstavtalen og er styrende for Miljøpakkens arbeid.

Nullvekstmålet er i byvekstavtalen 2023-2029 at klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange.

I tillegg til nullvekstmålet har byvekstavtalen ni lokale delmål (se kapittel 7.1). Problemstillingen etterspør nullvekstmålet og derfor tones delmålene ned i fortsettelsen. Nullvekstmålet omtaler en reduksjon av klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy. Dette skal skje gjennom virkemidlene effektiv arealbruk og at veksten i persontransporten skjer gjennom kollektivtransport, sykling og gange. Problemstillingen har fokus på hvordan tiltakene bidrar til nullvekstmålet. Dette kan undersøkes på planleggingsstadiet, altså hvordan tiltakene planlegges å bidra og på et litt mer overordnet nivå i forhold til hvilke programområder som prioriteres.

I tillegg er det også mulig å undersøke måloppnåelse i etterkant når tiltakene er gjennomført. En måling i etterkant kan være vanskelig fordi det er vanskelig å isolere effekten av det enkelte tiltaket i det store bildet. Eksempelvis er det mulig å måle hvor mange som tar i bruk en snarvei for gående, men det er vanskelig å undersøke om disse brukerne tidligere var gående, syklende, reiste kollektivt eller kjørte bil. Altså om tiltaket bidro til at veksten i persontransporten skjer kollektivt, ved sykling eller gange, og derigjennom bidrar til reduksjon av klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy.

Byvekstavtalen har bestemmelser om måling av effektene av tiltakene. Minimumskravet er at det brukes et felles indikatorsett som Samferdselsdepartementet har gitt sin tilslutning til, supplert med et arealindikatorsett som partene selv har utviklet i fellesskap. Byindeksen er hovedindikator for vurdering av måloppnåelse i byvekstavtalen. Reisevaneundersøkelsen er en nyttig støtteindikator. Den samlede effekten skal som et minimum dokumenteres gjennom følgende indikatorer.

- Byindeksen
- Trafikkindeks for vegtrafikk
- Kontinuerlig by-reisevaneundersøkelse
- Telling av sykkeltrafikk
- Telling av reiser i kollektivtrafikken
- Klimagassutslipp

- Indikatorer for arealbruk
- Indikatorer for parkering

Av disse indikatorene har Trøndelag fylkeskommune ansvar for å hente inn data fra AtB på telling av reiser i kollektivtrafikken.

Følgende revisjonskriterier er utledet

- Fylkeskommunen må redegjøre for hvordan prioriterte tiltak bidrar til nullvekstmålet.
- Fylkeskommunen må rapportere på måloppnåelse og konsekvensene av eventuelle avvik fra nullvekstmålet.

Planleggingskapasitet

I Miljøpakkens handlingsprogram for 2024-2027 står det at for å vurdere prosjektenes bidrag til måloppfyllelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet kreves det et grunnlag. For å framskaffe det nødvendige grunnlaget er prosjektene delt i tre faser. Hovedregelen er at finansiering av både detaljplanlegging og utbygging skal behandles politisk for alle prosjekter.

- **Prosjektutvikling.** Videreutvikle tiltak og prosjektideer. Dokumentere prosjektets forventede nytte, kostnad og prinsipielle løsning i henhold til føringer i byvekstavtalen og handlingsprogrammet. Hver av partene får en ramme som benyttes til prosjektutvikling av tiltak. Trøndelag fylkeskommune får 1 million kroner i 2024 og 2 millioner kroner i 2025.
- **Detaljplanlegging.** Omfatter eventuell reguleringsplan og byggeplan som skal gi bedre beskrivelse av prosjektet og sikre kostnadsoverslag. Detaljplanleggingen danner grunnlag for prioritering av utbyggingstiltak. Fastsettes i den årlige politiske behandlingen av handlingsprogrammet. Unntak for små prosjekter, under 15 millioner.
- **Utbygging.** Utbygging av prioriterte tiltak. Små prosjekter som ikke er behandlet politisk før overgang til detaljplanlegging og store prosjekter må behandles politisk.

Når prosjektutviklingsfasen er ferdigstilt spilles prosjektet inn til Miljøpakkens sekretariat. Ifølge handlingsprogrammet for 2025-2029 er fristen 1. mai. De innspilte prosjektene avklares og kvalitetssikres av Miljøpakkens sekretariat og føres opp på en liste over aktuelle prosjekter som er grunnlag for en prioritering av partene i fellesskap. Prosjekter som partene er enig om havner på grønn liste og de prosjektene partene ikke er enige om havner på hvit liste.

I Miljøpakkens langsiktige tiltaksplan fra 2022, går det fram at Miljøpakken har betydelige midler som ennå ikke er fordelt på konkrete prosjekter eller tiltaksområder, omtrent 2,7

milliarder kroner. I tillegg er omtrent 6,5 milliarder kroner tidligere fordelt på tiltaksområder, men ikke avsatt til konkrete prosjekter. (Fylkestinget sak 74/22)

For å få finansiering fra Miljøpakken til fylkeskommunale prosjekter må relevante prosjekter være ferdig planlagt før de kan komme i betraktning for å få finansiering i Miljøpakken. Det innebærer blant annet at fylkeskommunen må ha tilstrekkelig kapasitet til å utvikle prosjekter (fase 1) og detaljplanlegge prosjekter (fase 2), slik at prosjektene kan vurderes for finansiering i Miljøpakken.

Følgende revisjonskriterier er utledet

- Fylkeskommunen bør ha en plan for hvilke prosjekter som skal gjennomgå prosjektutviklingsfasen.
- Fylkeskommunen bør ha en tydelig organisering (arbeidsfordeling og koordinering) mellom de ulike prosjektfasene og prosjektene i Miljøpakken.
- Fylkeskommunen bør ha tilstrekkelig kapasitet til å utvikle og detaljplanlegge nok prosjekter for å få sin andel av finansieringen i Miljøpakken.

Gjennomføring av Miljøpakkeprosjekter

Denne problemstillingen handler om prosjekter gjennomføres innenfor planlagte rammer, og hva er eventuelt årsaker til og konsekvenser av avvik. Denne problemstillingen er avgrenset til investeringsprosjekter i Miljøpakken som fylkeskommunen har ansvar for.

Planlagte rammer innebærer både tidsrammen og den økonomiske rammen. Det kan oppstå avvik både på tid og kostnader, og i de tilfeller det oppstår etterspør problemstillingen årsaker til og konsekvenser av avvik.

Det er en forventning om at både tid og økonomiske rammer holdes når et prosjekt starter. I det vedtatte handlingsprogrammet er det lagt et budsjett fordelt over år for de enkelte prosjekter. På noen programområder er det porteføljestyling, noe som gjør det mulig å stokke om på prosjekter, hvis et prosjekt stopper opp eksempelvis på grunn av manglende regulering. Innenfor Miljøpakken er det ulike finansieringskilder med ulike betingelser. Når prosjekter er finansiert i Miljøpakken bygger dette på en enighet mellom partene om finansieringen og dertil en forventning om at bevilgede midler brukes til det de er tenkt til. Hvis det oppstår et avvik på tid eller kostnader må dette rapporteres for at prosjekteier skal ha kontroll på aktiviteten. I tillegg må det redegjøres for årsakene til avviket og konsekvenser av avviket som oppstår.

I Prop. 113 S heter det i forbindelse med forlengelsen av innkrevingsperioden for bompenger at det forutsettes sterk kostnadskontroll. Videre at eventuell kostnadsøkning eller inntektssvikt skal håndteres i den løpende porteføljestyringen eller ved kutt i porteføljen.

Følgende revisjonskriterier er utledet

- Fylkeskommunens Miljøpakkeprosjekter må være underlagt et system for prosjektstyring som omfatter tidsavvik, kostnadsavvik og rapportering.
- Fylkeskommunes prosjekter i Miljøpakken bør:
 - Gjennomføres innenfor vedtatte tids- og kostnadsrammer
 - Eventuelt dokumentere årsaken til at avvik oppstår.
 - Eventuelt redegjøre for konsekvenser av avvik.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Trøndelag fylkeskommune
Tröndelagen fylhkentjälte
Samferdsel - seksjon Mobilitet



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Vår dato:	30.04.2025	Vår referanse:	202520463-1	Vår saksbehandler:
Deres dato:		Deres referanse:		Josefine Gjevik Michelsen

Høringssvar - Utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen om gjennomføringsevne i Miljøpakken

Det vises til utkast til rapport fra Revisjon Midt Norge SA med høringsfrist 30. april 2025. Under er fylkesdirektørens tilbakemeldinger på revisjonen, strukturert etter de ulike temaene som er gjennomgått.

Innledning

Rapporten gir, etter fylkesdirektørens vurdering, en grundig fremstilling av Trøndelag fylkeskommunes rolle i Miljøpakken. Revisors funn viser at fylkeskommunen prioriterer tiltak i tråd med nullvekstmålet, har bygget opp en tilfredsstillende planleggingskapasitet, sikrer betydelig finansiering gjennom Miljøpakken og i stor grad gjennomfører prosjekter innenfor økonomiske rammer.

Fylkesdirektøren støtter revisors overordnede vurderinger og anerkjenner anbefalingene som et viktig grunnlag for videre arbeid.

Nullvekstmålet

Revisjonen konkluderer med at fylkeskommunen i stor grad prioriterer tiltak som støtter opp under nullvekstmålet. Fylkesdirektøren deler denne vurderingen. Nullvekstmålet er førende i vårt arbeid, både gjennom kollektivsatsing, sykkeltiltak og bilrestriktive virkemidler. Fylkesdirektøren er positiv til arbeidet med å utvikle en felles metodikk for prioritering av tiltak, som kan styrke målrettetheten i porteføljestyringen fremover.

Fylkeskommunens planleggingskapasitet

Fylkesdirektøren er enig i at det er bygget opp en solid planleggingskapasitet for å realisere prosjekter i Miljøpakken. Siden regionreformen har fylkesdirektøren gjennom etablering av miljøpakkeseksjon og styrket intern samhandling, økt kapasiteten og profesjonaliteten i prosjektutviklingen.

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

Fylkesdirektøren vil fortsette arbeidet med å sikre god koordinering mellom prosjektfaser og mellom avdelinger.

Fylkeskommunens finansiering gjennom Miljøpakken

Revisjonen viser at fylkeskommunen får betydelig finansiering for gode tiltak og prosjekter gjennom Miljøpakken. Fylkesdirektøren deler vurderingen om at det samlede økonomiske resultatet er godt.

Gjennomføring av miljøpakkeprosjekter

Fylkesdirektøren deler revisors vurdering av at prosjektene i stor grad gjennomføres innenfor budsjett, men at forsinkelser oppstår, ofte knyttet til reguleringsarbeid eller uforutsette forhold. Det pågår et kontinuerlig forbedringsarbeid knyttet til prosjektstyring, og fylkesdirektøren vil følge opp anbefalingen om å ytterligere styrke organiseringen av prosjektutviklingsfasen gjennom økt samarbeid mellom avdelingene og prosjektstyringshåndboken.

Videre arbeid i fylkeskommunen

Fylkesdirektøren vil følge opp revisors anbefalinger både administrativt og i samspill med øvrige parter i Miljøpakken.

Særlig vil fylkesdirektøren:

- Fortsette å utvikle god porteføljestyring basert på nullvekstmålet
- Videreutvikle intern kapasitet og kompetanse innen prosjektutvikling og gjennomføring
- Aktivt bidra til utvikling av felles prioriteringsmetodikk i Miljøpakken

Miljøpakkesamarbeidet har utviklet seg mye de siste årene, både i kompleksitet og omfang. Fylkesdirektøren vil fortsatt arbeide for å være en aktiv og målrettet aktør i dette samarbeidet.

Med vennlig hilsen,

Konrad Pütz

Direktør for samferdsel
Trøndelag fylkeskommune

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Kopimottaker:

Revisjon Midt Norge att: Margrete Haugum



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no