

Vedlegg 9-18 Mandat og fullmakter for ledelse av arbeidet i Miljøpakken

Programrådet bestilte i fjor vår en gjennomgang av ansvarsorganisering og fullmakter i Miljøpakken. Bakgrunnen var spørsmålet om gjeldende mandat og myndighet var tilfredsstillende forankret politisk. Kontaktutvalget utvidet i sak 58/17: "Evaluering av Miljøpakkens organisering" bestillingen til også å omfatte en drøfting av gjeldende mandat for styring og organisering med sikte på å sikre en mer effektiv planlegging og prosjektgjennomføring.

1. Politiske føringer

Bymiljøavtalen som Staten, fylkeskommunen og kommunen undertegnet 16. september 2016 legger føringer for styringen av arbeidet i Bymiljøavtalen/ Miljøpakken:

Kap. 9 Styringssystem

Styringsgruppen for bymiljøavtalen består av vegdirektøren (representert ved fast stedfortreder), ordføreren i Trondheim kommune, fylkesordføreren i Sør-Trøndelag fylkeskommune og jernbanedirektøren. Det er vegdirektøren eller hans representant som leder styringsgruppen. De statlige etatene skal sørge for at statens interesser innenfor samferdselssektoren blir ivarettatt og samordnet. I tillegg deltar Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i styringsgruppen som observatør. Fylkesmannen skal formidle statens politikk og gi faglige råd innenfor ansvarsområdene regional og kommunal planlegging, samt miljø og klima.

Styringsgruppen har hovedansvaret for god styring og koordinering, basert på prinsipper om mål- og resultatstyring. Arbeidet i styringsgruppen skal gi grunnlag for Stortingets, departementets og lokale myndigheters behov for styring og kontroll.

Styringsgruppen involveres i oppfølgingen av arealdelen av kommuneplanen til Trondheim. Rapportering av måloppnåelse og aktivitet i bymiljøavtalen skjer til styringsgruppen. Styringsgruppen for bymiljøavtalen, med tilhørende sekretariat, er også styringsgruppe (kontaktutvalg) og sekretariat for Miljøpakken i Trondheim.

Bymiljøavtalen er godkjent lokalpolitisk. Lokalt har en valgt å fortsette å benytte navnet Miljøpakken på bymiljøavtalen som nå omfatter både innholdet i den gamle Miljøpakken og de nye elementene som ble framforhandlet i bymiljøavtalen.

Formannskapet og fylkesutvalget behandlet endringene i styringsmodellen høsten 2014 og vedtok følgende:

- A. Assisterende vegdirektør overtar som leder av styringsgruppa/Kontaktutvalget
- B. Kontaktutvalget utvides med en representant fra Jernbaneverket
- C. Fylkesmannen møter i Kontaktutvalget som observatør
- D. Det opprettes et uavhengig sekretariat som leder arbeidet med gjennomføringen av Miljøpakken
- E. Rådmannen beholder arbeidsgiveransvaret, men fraskriver seg styringsretten for leder og medarbeidere i Miljøpakkens sekretariat

- F. Det opprettes en administrativ koordineringsgruppe som samordner oppfølgingen internt i de ulike etatene og forbereder saker for behandling i Kontaktutvalget
- G. Temagruppene beholdes uendret og avtale om Planlegging-, grunnnerverv og bygging (PGB-avtalen) mellom Trondheim kommune og Statens vegvesen videreføres

Det forutsettes at organiseringen ikke endres mer enn det som er nødvendig for tilpasning til kravene i rammeverket. Sekretariatet bemannes slik at det kan sikre at det sterke samarbeidet om felles løsninger av oppgavene kan videreføres.

2. Gjennomgang av mandat og fullmakter

Det er nedsatt et utvalg med medlemmer fra alle partene som har arbeidet med å kartlegge og vurdere gjeldende føringer og mandat. Utvalget har pekt på flere forhold som trenger nærmere avklaring. Disse ønskes drøftet i Kontaktutvalget før det arbeides videre med å komme med konkrete forslag til oppfølging.

Har Kontaktutvalget tilfredsstillende delegert styringsmyndighet?

I henhold til bymiljøavtalen (jf. side 1) er Kontaktutvalget tillagt hovedansvaret for styring og koordinering. All styrings- og beslutningsmyndighet i Miljøpakken ligger til de vanlige kommunale, fylkeskommunale og statlige organer. Både Programrådet, Sekretariatet og Prosjektstyret har delegerte fullmakter fra Kontaktutvalget, men Kontaktutvalget har selv ingen delegerte fullmakter, og delegering videre er dermed heller ikke tilfredsstillende formalisert.

Kommuneloven hjemler ikke at fylkestinget eller bystyret har fullmakt til å delegere oppfølgingen av politiske vedtak til et eksternt utvalg. Kontaktutvalget betraktes som eksternt og kan derfor ikke tildeles fullmakter, men ordfører og fylkesordfører kan gis særskilt fullmakt fra fylkesting/bystyre til å fatte vedtak. I den grad ordførerne skal gis beslutningsfullmakt på vegne av kommune og fylke, må dette skje ved delegering fra bystyret/fylkestinget.

Rådmannen har ansvar og plikt for å sørge for at saker er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Dette gjelder også vedtak i Miljøpakken med mindre bystyret/fylkestinget vedtar at det plasseres annerledes. Rådmennene/regionvegdirektøren er ansvarlig for gjennomføringen av handlingsprogram og politiske beslutninger og kan utøve dette:

- gjennom linjen for realisering av tildelte prosjekt
- gjennom Programrådet der det er behov for å drøfte forhold med øvrige parter i Miljøpakken utenfor linjen

Det er mao ikke behov for ytterligere delegering til rådmennene for gjennomføringen av tiltakene i Miljøpakken, men det må avklares hvilke delegerte fullmakter ordfører og fylkesordfører trenger for å utøve sin funksjon i Kontaktutvalget.

Behov for mer formalisert investeringsbeslutning og ansvarsavklaring?

Hvert prosjekt har et entydig eieransvar plassert hos en av partene, og prosjekteier er juridisk ansvarlig for alle forhold knyttet til ansettelse, innleie og HMS m.m.

Men hvor langt går ansvaret overfor de andre partene i Miljøpakken mht kostnadsoverskridelser? Hva er kollektivt ansvar og hva faller på byggherre ved kostnadssprekk, kvalitetsmangler, rettslig erstatningsansvar, framdrift og avvik fra prosjektbestilling/gitte føringer:

- Skal det stilles krav om en investeringsbeslutning i hvert enkelt prosjekt, eller kan ansvarlig part iverksette prosjektet etter omforent vedtak i handlingsprogram/årsbudsjett?
- Hvem skal eventuelt treffe investeringsbeslutning og innenfor hvilke økonomiske rammer?

Jo større grad av kollektivt ansvar vi snakker om, jo større grad av felles beslutninger og felles avviksbehandling må vi ha:

- Hvilke fullmakter skal partenes representanter ha til å godkjenne kostnadsoverskridelser:
 - når arbeidet blir dyrere som følge av uforutsette forhold som økt priser i markedet, overraskelser under bakken (grunnforhold, forurenset masse), vanskelige grunneiere eller statlige reguleringer/politiske beslutninger som påvirker kostnadene?
 - når Miljøpakken må bære en større del av kostnadene og risiko for overskridelser i samarbeidsprosjekt og spleiselag fordi eksterne bevilgninger uteblir eller ikke kan økes?
 - når arbeidet blir dyrere som følge av manglende forarbeid, dårlige kostnadsoverslag interne forsinkelser og kapasitetsproblemer?
 - når arbeidet blir dyrere som følge av at prosjektledelsen legger inn tiltak og kostnader som går utover de bestillingene Miljøpakken har gitt eller setter i gang oppgaver som ikke er bestilt, finansiert og formelt godkjent?

I dag avklares slike spørsmål i hovedsak i Programrådet, eventuelt Kontaktutvalget, noen ganger også gjennom politisk behandling. Partene er sjelden holdt ansvarlige for noen av kostnadene. Intensjonen er at disse spørsmålene formaliseres slik at det er tydelig hvilket ansvar og myndighet partene kan ha i Miljøpakkens ulike samarbeidsorgan.

Hvilken rolle og myndighet skal sekretariatet ha?

I tråd med rammeforutsetningene i bymiljøavtalen og lokalpolitiske vedtak, ga Kontaktutvalget sekretariatet i oppgave å lede arbeidet med planlegging og gjennomføring av Miljøpakken på vegne av Kontaktutvalget.

Sekretariatet er samtidig også en av aktørene i Programrådet og deltar som observatør i Prosjektstyret for Metrobuss. Det er ulike roller som kan medføre ulike styringssignaler, og som tidvis kan være spesielt krevende når Kontaktutvalgets føringer ikke samsvarer med partenes interesser.

Sekretariatet har på vegne av Kontaktutvalget ansvar for å bestille gjennomføring av oppgaver innenfor gitte føringer og økonomiske rammer, mens ansvaret for framdrift og økonomi ligger hos rådmennene/regionvegdirektør.

Både fylkestinget og bystyret har bedt om strengere kostnadsstyring-/kontroll. Sekretariatet har i utgangspunktet begrenset myndighet til å kreve innsyn og utøve kontroll. En aktiv overvåkning der sekretariatet har mulighet til å gå i direkte dialog med regnskapsfolk for å tette hull og sikre at prosjektene er sporbare og regnskapsføres i samsvar med gitte føringer krever fullmakt fra partene.

Det er behov for å tydeliggjøre sekretariatets rolle overfor de ulike styrende organer/partner i Miljøpakken og også spørsmål om hvor aktiv og ledende rolle sekretariatet skal ha, eller om sekretariatet mer skal ha en koordinerende funksjon.

Hvilken rolle skal temagruppene ha?

Temagruppene er ressursgrupper for å drøfte samarbeid og faglige spørsmål, samt initiere aktivitet og foreslå tiltak innenfor egne programområder. De har vært rådgivende og ikke hatt besluttsende myndighet.

Temagruppenes viktigste oppgave har vært å samordne virksomheten på tvers mellom partene i Miljøpakken innenfor egen sektor (kollektiv, sykkel osv) og å foreslå en felles plan for prioritering av tiltak på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig vegnett. Dette som innspill til arbeidet med handlingsprogram.

Etter Miljøpakkens omorganisering i 2015, ble avklaring av temagruppenes framtidige funksjon stilt i bero. Fra 2017 ble innspill til handlingsprogrammet levert enkeltvis fra hver av partene og ikke lenger fra temagruppene.

Erfaringene med handlingsprogram-/årsbudsjettprosessen 2017 var at partene i svært ulike grad har benyttet seg av temagruppene som faglige referansegrupper, slik det var oppfordret til. Programrådet har anbefalt at temagruppene bør involveres gjennom etatene i handlingsplanarbeidet.

Flere av gruppene har stilt spørsmål ved sin egen rolle etter at de ikke lenger har mandat til å komme med forslag til handlingsprogram. De fleste gruppene fortsetter å møtes, men aktiviteten varierer. Spørsmålet er om vi fortsatt skal ha temagruppene og hvilken rolle de da skal ha i Miljøpakken framover.

Mandat og fullmakter i Miljøpakken

Sentrale Problemstillinger til drøfting i
Kontaktutvalget 16.03.2018

Sentral problemstilling:

- Miljøpakken er "satt opp" som et prosjekt, men uten at det er gitt fullmakter til å lede prosjektet.
- *"All styrings- og beslutningsmyndighet i miljøpakken legges til de vanlige kommunale, fylkeskommunale og statlige organer"*. St.prp.nr 85 Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim (2008-2009)

Fullmakter til Kontaktutvalget

"Arbeidet med gjennomføring av Miljøpakke Trondheim er det behov for gode prosesser mellom transportetatene, statlige og lokale styresmakter for å sikre eit godt opplegg for prioritering av prosjekt og tiltak i samsvar med overordna mål og tilgjengeleg finansiering. Det er derfor etablert eit kontaktutval som har som oppgåve å sjå til at prioriteringane er i tråd med desse føringane." St. prp. nr. 172 S (2012-2013)

Kontaktutvalget er styringsgruppe og har som viktigste oppgave å samordne partenes virksomhet innenfor Miljøpakken, samt å styre gjennomføringen av tiltak i tråd med politiske føringar på nasjonalt og lokalt nivå. Det må avklares i hvilken grad dette bør skje i Kontaktutvalget gjennom delegerede fullmakter fra bystyre/fylkesting eller av rådmennene i Programrådet.

SPØRSMÅL: Bør det delegeres beslutningsmyndighet til Fylkesordfører og ordfører fra hhv Fylkestinget og Bystyret?

Hvis ja: Hvilke beslutninger er det hensiktsmessig at disse skal kunne ta.

Fullmakter til Programrådet

Fått mandat fra Kontaktutvalget:

Programrådet er rådgivende organ for beslutninger i Kontaktutvalget og har delegert fullmakt til beslutninger i visse saker. Det gjelder:

- *I faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter*
- *I økonomiske spørsmål der staten, fylkeskommunen og vegvesenet er enige og det er behov for å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de ulike programområdene i gjeldende fireårige handlingsprogram. Dette for å kunne justere for endringer i kostnadsoverslag, planframdrift eller lignende.*
- *Fordeling av rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver/prosjekter og etater.*

Omdisponeringene av statlige riksvegmidler kan bare skje innenfor føringene som statsbudsjettet legger.

Fullmakter til Programrådet

- Programrådet kan ikke få fullmakter fra Kontaktutvalget som Kontaktutvalget ikke har fått selv.
- Programrådets representanter er administrative ledere - som har sine stillingsfullmakter fra fylkesrådmann, rådmann, jernbanedirektør og veidirektør
- Rådmannen har ansvar og plikt for å sørge for at saker er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Dette gjelder også vedtak i Miljøpakken med mindre bystyret/fylkestinget vedtar at det plasseres annerledes.
- Er det konsensus kan disse lederne utøve sine fullmakter innenfor rammene av politisk vedtak (Budsjett, handlingsplan)
- Er det ikke konsensus må dette løses enten
 - Administrativt mellom rådmenn
 - Politisk ved at Kontaktutvalget får myndighet til å foreta gjennomskjæring innen rammer

Fullmakter til sekretariatet

Fullmakter til sekretariatet

Fullmakter til sekretariatet

FÅTT MANDAT FRA KONTAKTUTVALGET:

Sekretariatet leder arbeidet med planlegging og gjennomføring av Miljøpakken på vegne av Kontaktutvalget. Sekretariatet leverer grunnlag for møter og beslutninger i Kontaktutvalg og Programråd. Andre oppgaver:

- Utarbeide bestillinger som oppfølging av beslutninger i Miljøpakkens samarbeidsfora.
- Økonomistyring og rapportering til statlige og lokale myndigheter og politikere.
- Årlig evaluering av tiltak mht måloppnåelse.
- Utarbeide forslag til 4-årig handlingsprogram med årlige revisjoner.
- Imhente og utarbeide faglig grunnlag ved behov for større revisjoner av Miljøpakken.
- Utarbeide felles grunnlag for saksframlegg i kommunen og fylkeskommunen i saker som angår Miljøpakken
- Representere Miljøpakken innad og utad og formidle informasjon om Miljøpakken gjennom foredrag, møter og kontakt med media, politikere og publikum.
- Ivareta kontakt og kommunikasjon mellom partene i Miljøpakken, initiere samarbeid og sikre enhetlig informasjon til politisk ledelse i by, fylke og stat.
- Lede spesielle utredningsarbeid og prosjekter på oppdrag fra Kontaktutvalget.
- Påse at planer og prosjekter som berører Miljøpakken bygger opp under en helhetlig utvikling av en samordnet areal- og transportpolitikk i tråd med Miljøpakkens føringer og mål.

FÅTT MANDAT FRA KONTAKTUTVALGET:

- Godkjenne oppdragsbeskrivelser og gi klarsignal for oppstart av forprosjekt, anlegg og deltagelse i prosjektsamarbeid og utredninger innenfor rammene av vedtatt handlingsprogram. Sekretariatet har ikke en generell fullmakt til å gi klarsignal for oppstart av anlegg, men kan formidle klarsignal innenfor avklarte budsjett basert på vedtak i Kontaktutvalget eller Programrådet.
- Godkjenne utvidelse av kostnadsrammen, eller forplikte Miljøpakken på andre måter, når de økonomiske konsekvensene er mindre enn 2 mill kr.

- Sekretariatet kan ikke få fullmakter fra Kontaktutvalget som Kontaktutvalget ikke har fått selv. (2 mill fullmakten)
- Sekretariatet er "motoren" i Miljøpakken - og bør har fullmakter til å kunne være det.

Fullmakter til prosjekt-styret for Metrobuss.

Mandat gitt av kontaktutvalget :

Miljøpakken har valgt å organisere planleggingen og utbyggingen av Superbuss i Trondheim som et felles prosjekt for partene i Miljøpakken. Prosjektet eies av Miljøpakkens Kontaktutvalg, men styres av et prosjektstyre som er et rådgivende organ for beslutninger i Kontaktutvalget.

Prosjektstyret har i visse saker delegert beslutningsmyndighet på vegne av Kontaktutvalget. Det gjelder:

- I faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter.
- I økonomiske spørsmål der partene i prosjektstyret er enige og det er behov for å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de enkelte innsatsområdene for superbuss i gjeldende fireårige handlingsprogram. Dette for å justere for endringer i kostnadsoverslag, planframdrift eller liknende. Omdisponering av statlige riksvegmidler kan bare foretas innenfor føringene som statsbudsjettet legger.
- Fordeling av rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver/prosjekt og etater.

Fullmakter til prosjekt-styret for Metrobuss.

SPØRSMÅL:

Prosjektstyret er et administrativt organ - medlemmene rapporterer i administrativ linje. Medlemmene har stillingsfullmakter.

Hvilke fullmakter trengs for å ta avgjørelser på tvers av linje ?

For avgjørelser der ev fullmakter ikke er tilstrekkelige - er neste ledd:

- Kontaktutvalget ?
- Programrådet ?
- Linjene ?

Fullmakter Faggrupper/ temagrupper

SPØRSMÅL:

Hvem er oppdragsgiver ? (Programrådet, tidligere Arbeidsutvalget ?)

Er mandatet fra oppdragsgiver klart ? (Nei)

Foreligger det noen beslutningsfullmakter ? (Nei, forslagsrett)

Skal det gjøre det?

Investerings- beslutninger

Generelt:

Fylkeskommunen større enn 10 mill

Kommunen større enn 30 mill

SVV innenfor styrings ramme av kalkyle

STATUS: Verken kommunen eller fylkeskommunen følger rutinene fra eget investeringsreglement ift Miljøpakkeprosjekter.

Hvem fatter investeringsbeslutning i dag ?

Forslag: Investeringsbeslutninger ligger hos partene som er tildelt prosjektet når innenfor budsjettamme.

Avvik innenfor gitt ramme kan besluttes av programrådet, gitt fullmakt

Skal Kontaktutvalget ha slik fullmakt ?

Erstatningsansvar og kostnads- overskridelser

ANSVAR OG GODKJENNINGSPROSEDYRER

For risiko knyttet til rettslig erstatningsansvar overfor tredjeperson:

Den juridiske enhet (SVV, kommunen, fylkeskommunen) er tildelt gjennomføring av et prosjekt og alene?

For kostnadsoverskridelser når:

-Arbeidet blir dyrere som følge av uforutsette forhold som økte priser i markedet, overraskelser under bakken og vanskelige grunneiere m.m.

-Miljøpakken må bære en større del av kostnadene /risiko i spleiselag der eksterne bevilgninger uteblir/ikke kan økes

-Arbeidet blir dyrere pga av mangler ved forarbeid, kostnads-overslag, ledelse eller interne forsinkelser /kapasitetsproblem

-Arbeidet blir dyrere pga aat prosjektledelsen gjennomfører tiltak som ikke er bestilt, finansiert og formelt godkjent?

I dag behandles slike spørsmål i hovedsak i Programrådet, eventuelt Kontaktutvalget, noen ganger også gjennom politisk behandling

Prosess komplekse saker

Dette må det jobbes mer med:

OBSERVASJON:

- Kontaktutvalget fungerer i mindre grad enn før som et politisk verksted der man drøfter seg frem til løsninger, noe som tidligere bidro til at uenighet kunne avklares på tidlig stadium
- I større grad enn før behandles en sak politisk FØR saken behandles i Kontaktutvalget, noe som gjør at samordning blir vanskelig og ordførerne stiller med bundet mandat
- Dette er krevende i store og viktige saker og fører til dårlig framdrift

- Tydelige fullmakter fra Bystyre og Fylkesting til ordførerne/ Kontaktutvalget dersom det skal tas beslutninger i Kontaktutvalget
- Tydelige fullmakter til partenes representanter i Programrådet
- Tydeliggjøring av fullmakter til Metrobuss-styret, eventuelt gjøre om dette til en styringsgruppe nedsatt av rådmennene.
- Avklare ansvarsforhold mellom de juridiske samarbeidsparter Staten, kommunen og fylkeskommunen.
- Etablere mer effektive samhandlingsrutiner når komplekse prosjekter skal behandles.