

Vedlegg ny sak 3-19: Miljøpakkens organisering

Innhold

1. Innledning
2. Byvekstavtalens styringssystem
3. Bystyre- og fylkestingsvedtak mht organisering
4. Samarbeid og felles rutiner

1. Innledning

Bystyret og Fylkestinget har i bystyresak 44/18 og fylkestingssak 61/18 bedt om en nærmere vurdering av organiseringen av Miljøpakken. Det pekes på følgende problemstillinger:

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

Miljøpakkens organisering ble i samsvar med krav fra staten endret som en forutsetning for å inngå bymiljøavtale i 2016. I årene 2009 til 2015 hadde Trondheim kommune et overordnet ansvar for ledelsen av arbeidet gjennom ledelsen i styringsgruppen (Kontaktutvalget) og ledelsen av arbeidsutvalget som sto for gjennomføring. Kontaktutvalget hadde lukkede møter, men referatene var offentlige.

Ved inngåelse av **bymiljøavtalen** i 2016 ble det opprettet et partsuavhengig sekretariat som skulle lede samarbeidet i Miljøpakken på vegne av styringsorganene, og et programråd som skulle innstille i saker til Kontaktutvalget og ha ansvaret for gjennomføringen av prosjektene. Jernbanedirektoratet gikk inn som medlem av programråd og Kontaktutvalg, mens fylkesmannen ble observatør i Kontaktutvalget. Staten, fylkeskommunen og kommunen hadde fortsatt en stemme hver. Kontaktutvalget fikk etter hvert åpne møter. Partene overtok ansvaret for innspill til årsbudsjett og handlingsprogram. Tidligere kom innspillene fra tverretattlig sammensatte temagrupper innenfor hvert fagfelt.

Nå i 2019 har vi inngått en **byvekstavtale** som har konsekvenser for organiseringen. Den overordnede styringen av samarbeidet mellom partene er fastlagt i avtalens kapittel 9, men det er behov for å tydeliggjøre styringssystemet noe nærmere. En sak som omhandler alle sider ved Miljøpakkens organisering ville blitt svært omfattende. Derfor har vi i denne omgang begrenset oppgaven til å se på byvekstavtalens formelle styringssystem og omtale gjennomførte tiltak av betydning for de problemstillingene politikerne reiser.

2. Byvekstavtalens styringssystem

Den overordnede organiseringen og styringen av Miljøpakken er fastlagt i nylig inngått byvekstavtale (25.06.19). Styringsprinsippene i avtalen er politisk forankret gjennom vedtak i kommunestyre, bystyre og fylkesting.

Byvekstavtalen viderefører i stor grad gjeldende organisering, men innfører en ny overordnet politisk styringsgruppe som skal behandle spesielt viktige saker. Tre nye kommuner (Stjørdal, Malvik og Melhus) deltar i samarbeidet og fylkesmannen endrer status fra observatør til fullverdig medlem. De kommunale partene i avtalen har hver sin stemme i avtalens fora med unntak av i saker om bompengeneinnkreving i Trondheim. Her fattes beslutninger om bomsatser, bomplasseringer og bruk av bompenger ved enighet mellom fylkeskommunen og Trondheim kommune. Tilsvarende vil andre kommuner sammen med fylkeskommunen fatte eventuelle beslutninger knyttet til bompenger i egen kommune.

Politisk styringsgruppe:

Politisk styringsgruppe er det øverste organet for byvekstavtalen (Miljøpakken), og leder arbeidet med avtalen. En statssekretær fra Samferdselsdepartementet leder møtene som skal behandle fireårige handlingsprogram og årlige budsjett i etterkant av vedtak i fylkesting og bystyre/kommunestyre.

Gruppen består ellers av statssekretæren fra Kommunal og moderniseringsdepartementet, ordførerne i Trondheim, Malvik, Melhus og Stjørdal og fylkesordføreren i Trøndelag fylkeskommune.

Kontaktutvalget:

Kontaktutvalget har ansvar for oppfølging av byvekstavtalen gjennom bl. a. prosjekt- og porteføljestyling, lage omforent budsjett og handlingsprogram (som skal forelegges politisk styringsgruppe for beslutning), målstyring og rapportering av resultater.

Kommuneloven hjemler ikke at fylkestinget eller bystyret/kommunestyret har fullmakt til å delegere oppfølgingen av politiske vedtak til et eksternt utvalg. Kontaktutvalget betraktes som eksternt og kan derfor ikke tildeles fullmakter, men ordførerne og fylkesordfører kan gis særskilt fullmakt fra fylkesting, bystyre og kommunestyre.

Kontaktutvalgets oppgaver:

- Budsjett og handlingsprogram:
 - Fremforhandle omforent innstilling til politisk styringsgruppe etter vedtak i kommunestyre og fylkesting, innenfor fullmakter delegert fra disse organer.
- Prosjekt og porteføljestyling:
 - Følge opp kostnads- og omfangsendring for prosjekter i porteføljen og eventuelle behov for omprioriteringer som følge av kostnadsøkning- eller reduksjon innenfor rammer gitt i vedtatt budsjett og handlingsprogram.

- Måloppnåelse og rapportering av resultater:
 - Årlig evaluering av tiltak mht. måloppnåelse.
 - Gi sekretariatet i oppdrag å innhente og utarbeide faglig grunnlag ved behov.

Staten representeres av Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen med førstnevnte som leder. Fylkesmannen skal ha hovedansvaret fra statens side for oppfølgingen av arealdelen i avtalen. De lokale partene avgjøres egen deltagelse.

Forslag til konkretisering:

- *Medlemmene i Kontaktutvalget har ved enighet fullmakt til å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor gjeldende årsbudsjett og handlingsprogram med en ramme på inntil 30 millioner kroner pr prosjekt, og 50 millioner kroner samlet i budsjettåret. Overstiges dette beløpet må saken behandles politisk. Dette er å tolke som periodisering, dvs. uten å påvirke den totale fordelingen av midler til de ulike tiltaksområdene i handlingsprogrammets 4-årsperiode.*

Programrådet

Programrådet består av administrative ledere i kommunene Trondheim, Malvik, Melhus, og Stjørdal, i Trøndelag fylkeskommune og i staten hos Statens vegvesen, Fylkesmannen og Jernbanedirektoratet. Møtene ledes av Trondheim kommune.

Programrådet er rådgivende organ og det primære innstillende organ for beslutninger i Kontaktutvalget. De statlige partene skal framstå med en stemme i samarbeidet.

Programrådet har delegert fullmakt fra kommunestyrene, fylkesting og statlig linje til beslutninger i visse saker. Det gjelder:

- I faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter. Saker av politisk/prinsipiell karakter, eller hvor det ikke er konsensus mellom partene, må løftes til Kontaktutvalget som avklarer spørsmålene eller ber om politisk behandling.
- I økonomiske spørsmål der staten, fylkeskommunen og kommunene er enige, og det er behov for å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de ulike programområdene i gjeldende fireårige handlingsprogram.

Programrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer og for Kontaktutvalget, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Programrådet fordeler rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver/prosjekt og etater. Programrådet har nedsatt et arbeidsutvalg som forbereder saker administrativt i samarbeid med sekretariatet.

Forslag til konkretisering:

- *Medlemmene i Programrådet har ved enighet fullmakt til å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor hvert av programområdene med en ramme på inntil 15 millioner kroner pr prosjekt. (Overstiges dette beløpet lages innstilling til Kontaktutvalget). Dette gjelder i saker uten prinsipiell eller politisk karakter.*
- *Programrådet består av 8 administrative ledere (4 kommuner, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen). Partene kan i tillegg ta med seg 1 person hver som bisitter. I tillegg deltar kommunikasjonsmedarbeider, to fra sekretariatet og en ekstra representant fra Trondheim kommune (som har møteledelsen). Ved behov i spesielle saker, kan partene ta med seg andre fagfolk som bisittere.*
- *Programrådets rolle som styre for arbeidet i Gateprosjektene fortsetter som før. De nye partene stemmer ikke i saker som omhandler gateprosjektene (Elgeseter gate, Innherredsveien, Olav Tryggvasons gate og Kongens gate).*
- *I Arbeidsutvalget, nedsatt av Programrådet, stiller i utgangspunktet partenes Miljøpakke-kontaktperson.*
- *Programrådet får fullmakt til avgjøre om prosjekter/tiltak er et Miljøpakke-prosjekt. Ved uenighet løftes saken til Kontaktutvalget.*

Sekretariatet

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

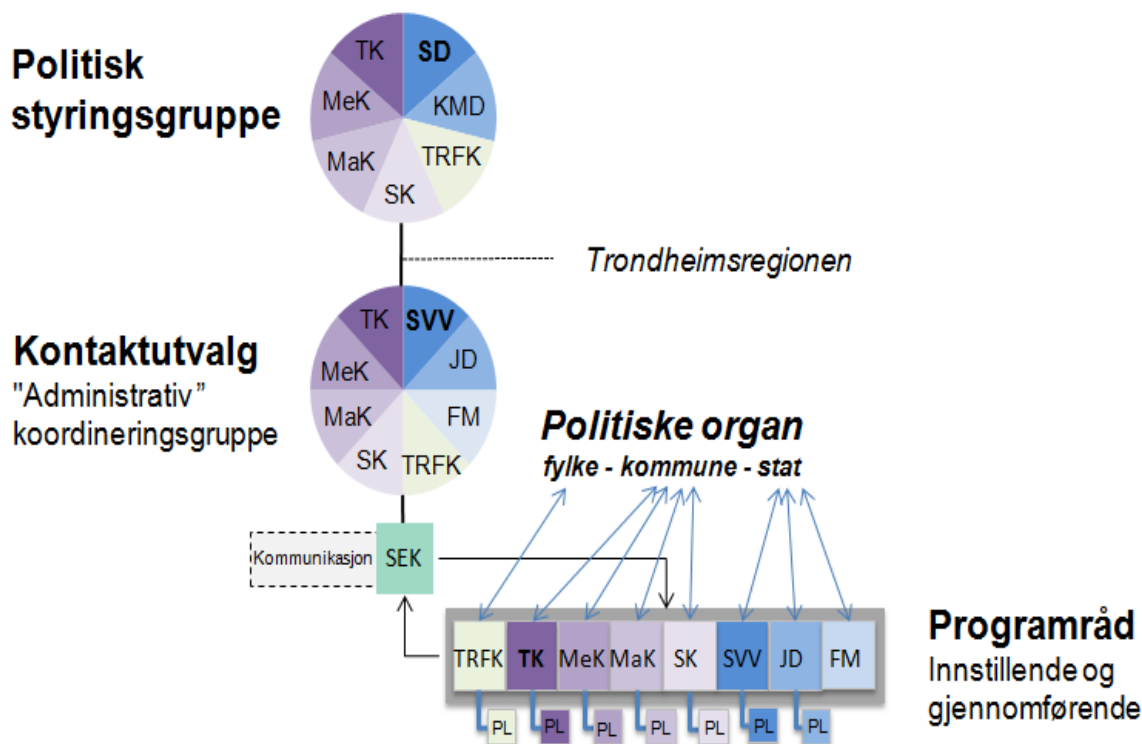
Sekretariats oppgaver:

- Tilrettelegger sakene for behandling i Kontaktutvalg og programråd og skriver referat.
- Innstiller til Kontaktutvalget der det ikke foreligger innstilling fra programrådet.
- Bestiller oppfølging av beslutninger i styringsgruppe, Kontaktutvalg og programråd.
- Overordnet økonomistyring og rapportering til statlige og lokale myndigheter/politikere.
- Utarbeider forslag til budsjett og 4-årig handlingsprogram med årlige revisjoner.
- Årlig evaluering mht. måloppnåelse og samordning av trafikkdata
- Representerer Miljøpakken utad og formidler informasjon om Miljøpakken gjennom foredrag, media, svar på spørsmål og deltagelse i møter med publikum og politikere.
- Utfører controllerfunksjon for alle parter.
- Utfører eventuelt andre oppgaver på oppdrag fra Kontaktutvalget
- Sekretariatet innstiller i saker til programrådet og leder et arbeidsutvalg nedsatt av partene som skal bidra i det saksforberedende arbeidet for programrådet.

Sekretariatet har delegert fullmakt fra programrådet til å godkjenne utvidelse av kostnadsrammen eller forplikte Miljøpakken når de økonomiske konsekvensene er begrenset oppad til 2 mill. kr. og programrådets medlemmer orienteres skriftlig.

Forslag til konkretisering:

- Når det gjelder sekretariatets fullmakt til å godkjenne utvidelse av kostnadsramme oppad til 2 mill. kr, må saker av prinsipiell karakter løftes til Programrådet.



Figur 1: Miljøpakkens organisering (SD=Samferdselsdepartementet, KMD=Kommunal og moderniseringsdepartementet, TRFK=Trøndelag fylkeskommune, SK=Stjørdal kommune, MaK=Malvik kommune, MeK=Melhus kommune, TK=Trondheim kommune, SVV=Statens vegvesen, JD=Jernbanedirektoratet, FM=Fylkesmannen, SEK= Sekretariatet, PL=Prosjektledere)

3. Bystyre- og fylkestingsvedtak mht organisering

Bystyret og Fylkestinget har i bystyresak 44/18 og fylkestingssak 61/18 bedt om en nærmere vurdering av organiseringen av Miljøpakken. Det pekes på følgende problemstillinger:

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

Det bes om at organiseringen må være et element i drøftingene med staten om en byvekstavtale med formål om å sikre en effektiv organisering.

Det er over tid jobbet med forbedring av Miljøpakkens organisering i mange sammenhenger:

- Det er gjennomført spørreundersøkelser for å få fram medarbeidernes syn på styrker og svakheter.
- Miljøpakkens mandater er gjennomgått med sikte på å klargjøre behov og muligheter for forbedring.
- Barrierer for effektiv oppfølging og gjennomføring av prosjekter er drøftet med erfarne prosjektledere i og utenfor Miljøpakken.
- Nytt styringssystem er implementert etter inngåelse av byvekstavtalen.

Oppfølging av de problemstillingene som bystyre, fylkesting og andre deler av organisasjonen har reist, er i gang. Svakheter er løpende forsøkt forbedret. Den overordnede styringen av samarbeidet mellom partene framgår av byvekstavtalen. Ytterligere avklaringer av styringsorganenes mandater framgår av dette notatet.

Handlingsprogram og årsbudsjett er videreutviklet for å tydeliggjøre både bindinger, partenes forpliktelser og rammer for bruken av Miljøpakkens midler. Bestillingsrutiner er forbedret. Det stilles tydeligere krav til dokumentasjon for prioritering av ressurser, men det er fortsatt behov for ytterligere rutiner for å sikre oppfølging. Økonomifunksjonen er styrket og det arbeides med å innføre rutiner som gir partene og sekretariatet bedre oversikt over økonomien.

Under har vi prøvd å svare ut de enkelte punktene i de politiske vedtakene som går på organisering i Miljøpakken:

Fylkestingets vedtak i sak 61/18, pkt 2 og Bystyrets vedtak i sak 44/18, pkt. 2:

Fylkestinget

I ny sak om Miljøpakkens organisering bes fylkesrådmannen komme tilbake med en vurdering som viser framtidige sammenhenger mellom Miljøpakkens evalueringer og flerårige handlingsprogram.

Bystyret

Bystyret viser til den manglende koblingen mellom måloppnåelse og bruken av midler og organisering av miljøpakken, gjennom uklare styringslinjer og roller. Dersom man skal kunne nå miljøpakken mål må organiseringen og styringen av miljøpakken tydeliggjøres, og nødvendige delegasjoner avklares. I varslet sak om miljøpakkens organisering bes rådmannen komme med klare vurderinger om hvordan dette kan løses. I tillegg ber bystyret at sammenhengen mellom budsjett, handlingsprogram og måloppnåelse inkluderes i fremtidige evalueringer av miljøpakken.

Manglende kobling mellom måloppnåelse og bruken av midler:

Sekretariatet foreslår at hovedtall fra årsrapport og evaluering av måloppnåelse blir en integrert del handlingsprogrammet. Dette i motsetning til i dag hvor evaluering av måloppnåelse utarbeides som en egen rapport og fremmes som egen politisk sak. Slik vil man

kunne få en bedre kobling mellom måloppnåelse og pengebruk. Dette gjøres gjeldende fra handlingsprogram 2021-24 som behandles før sommeren neste år (2020).

Uklare styringslinjer og roller. Organisering og styring av Miljøpakken må tydeliggjøres

De overordnede styringslinjene og rollene er lagt gjennom ny Byvekstavtale.

Interne styringslinjer i egen organisasjon avklarer partene selv.

Nødvendige delegasjoner må avklares:

Dette er fulgt opp gjennom en gjennomgang av mandater og fullmakter for styringsorganene.

Bystyrets vedtak i sak 44/18, pkt. 3:

Organiseringen av Miljøpakken må være et element i drøftingene med Staten om en ny Bymiljøavtale, med sikte på å sikre en effektiv organisasjon.

I nylig inngått Bymiljøavtale er den overordnede organiseringen av Miljøpakken bestemt.

Fylkestingets vedtak i sak 61/18, pkt. og Bystyrets vedtak i sak 44/18, pkt. 4:

Evaluering av miljøpakken bør også inneholde en vurdering av organisering, graden av åpenhet og mulighet for påvirkning.

Grad av åpenhet:

Møtene i Kontaktutvalget er åpne for både media og andre interesserte. Åpningen av møtene ble gjennomført i 2017 etter politiske vedtak. Dette gjelder ikke møtene i programrådet og andre samarbeidsforum som er å regne som interne arbeidsmøter. Alle vedtak som fattes i en av Miljøpakkens styringsorgan er offentlige. I tillegg vurderes meroffentlighet i enkeltsaker.

Mulighet for påvirkning:

Partene spiller hver for seg inn forslag til tiltak i Miljøpakken og har et selvstendig ansvar for å legge opp til gode interne prosesser. Alt som gjennomføres i Miljøpakken er politisk vedtatt. Det gjelder både hvilke prosjekter som skal gjennomføres og finansieringen av dem. Dette skjer gjennom politiske og administrative innspill til arbeidet med å utarbeide forslag og gjennom vedtak av årsbudsjett og handlingsprogram. Handlingsprogram og årsbudsjett består av de prosjektene som kommune, fylke og stat er enige om.

4. Samarbeid og felles rutiner

Kontaktutvalget har gjennom behandling av en rekke enkeltsaker i årenes løp definert en felles praksis for hvordan samarbeidet i Miljøpakken praktiseres. Med økende antall deltagere er det viktig å ha klare rutiner for å avklare hvordan vi samarbeider i ulike saker og grensegangen mellom partenes ordinære oppgaver og nye miljøpakkeoppgaver. Her nevnes noen tema:

Hvordan vil partene samarbeide?

Et helt sentralt spørsmål er hvor tett partene ønsker å samarbeide. Innenfor rammene i byvekstavtalen kan vi velge ulike grader av samarbeid mellom stat, fylke og kommuner. I Miljøpakken er samarbeidet i dag tettere enn i de øvrige bypakkene i landet, men det kan være ulike oppfatninger om hvordan det bør være. Derfor er det viktig med en forventningsavklaring slik at man blir enig om disse rammene.

Retningslinjer for samarbeid og beslutninger

Det er gjennom årene lagt en del mer eller mindre gitte føringer for samarbeidet i Miljøpakken. Økende antall deltagere og skiftende bemanning krever en tydeliggjøring for å sikre et effektivt samarbeid videre.

Behov for temagruppene?

Miljøpakken hadde fram til 2015 faggrupper med klare mandat som samarbeidet på tvers av etatsgrensene. Gruppene er en kompetanseressurs, men hadde tidligere også en oppgave med å foreslå felles innspill til tiltak i handlingsprogrammene innenfor eget fagfelt. Gruppene var rådgivende organ uten besluttende myndighet.

Ved omorganiseringen i 2015, ble temagruppene funksjon stilt i bero. Fra 2017 ble ansvaret for innspill til handlingsprogrammet overført til den enkelte part. De fleste gruppene fortsetter å møtes, men aktiviteten varierer. Gruppene har per i dag ingen formell funksjon i Miljøpakkens arbeid. Spørsmålet er om vi fortsatt skal ha temagruppene og hvilken rolle de da eventuelt skal ha i Miljøpakken framover?

Fellesressurser i Miljøpakken

Det er lite hensiktsmessig at alle partene i Miljøpakken bygger opp egne kompetansemiljø for absolutt alle oppgaver og fagområder. Spesielt gjelder det de tre nye kommunene som har en mindre administrasjon og mindre spesialiserte tjenester. Foruten sekretariatet vil informasjonsmedarbeidere, reiserådgivere og temagrupper kunne fungere som fellesressurser. Det kan også være hensiktsmessig å dra nytte av annen faglig spisskompetanse og ledig kapasitet på tvers av etatsgrensene.