

Tilrettelegging for samisk forvaltning

Trøndelag Fylkeskommune

Prosjektplan

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med revisjonen er å vurdere om fylkeskommunen har systemer og praksis som sikrer oppfølging av samarbeidsavtalen og etterlevelse av konsultasjonsplikten, og slik bidra til læring og forbedring i fylkeskommunens arbeid med samisk forvaltning.

PROBLEMSTILLINGER

- Har Trøndelag fylkeskommune etablert hensiktsmessige styrings- og kontrollmekanismer for å følge opp samarbeidsavtalen med Sametinget?
- Har Trøndelag fylkeskommune etablert og praktisert ordninger som sikrer gjennomføring av konsultasjonsplikten innenfor planarbeid (arealbruk)

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 320 timer

Rapport til sekretær: 30.10.26

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Marius Johnsborg

Marius.johnsborg@revisjonmidtnorge.no

97657449

2 MANDAT

2.1 Bestillingen

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte 26.08.2025 (sak 45/25) en forvaltningsrevisjon av Samarbeidsavtale mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune 2023–2026. Bestillingen angir at mulige innfallsvinkler kan være om fylkeskommunen har:

- har lagt til rette for en måloppnåelse på områdene i samarbeidsavtalen?
- har gode nok rutiner for gjennomføring av konsultasjonsordningen?
- fremmer forskning innenfor sør-samisk forvaltningsområde?
- oppfyller krav i lov og forskrift som gjelder samisk kultur og språk?
- oppfyller behovene til den samiske befolkningen?

Revisorsforslag til prosjektpå plan ble diskutert i kontrollutvalget 18.11.25 (Sak 66/25) og 19.01 (sak 01/26). I siste sak vedtok kontrollutvalget at det skulle arbeides videre med to problemstillinger:

- a. System for oppfølging av samarbeidsavtalen (internkontrollen)
- b. Oppfølging av konsultasjonsplikt innenfor planarbeid (arealbruk)

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Trøndelag fylkeskommune og Sametinget inngikk i februar 2023 en samarbeidsavtale for perioden 2023–2026. Avtalen bygger på Grunnloven § 108, sameloven, språkloven og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk. Samarbeidet skal bidra til å styrke, synliggjøre og utvikle samisk språk, kultur, nærings- og samfunnsliv i Trøndelag.

Avtalen er en politisk og administrativ ramme for hvordan fylkeskommunen og Sametinget skal samarbeide. Den fastsetter mål, prioriterte områder og prinsipper for samhandling, men overlater til partene å konkretisere tiltak gjennom egne planer og virkemidler. For fylkeskommunen innebærer dette et ansvar for å integrere samiske hensyn i sitt ordinære plan- og styringssystem og følge opp avtalens mål innenfor egne ansvarsområder.

Avtalen omfatter syv hovedområder:

- Samisk språk og utdanning, med vekt på helhetlige utdanningsløp, rekruttering av lærere og utvikling av læremidler.

- Kultur og kulturminner, herunder samarbeid med samiske institusjoner, synliggjøring av samisk kultur og bruk av samiske språk i kulturformidling.
- Næring og verdiskaping, med mål om å styrke samiske næringer som reindrift, duedtie,¹ reiseliv og kreative bransjer.
- Planlegging og arealforvaltning, der samiske interesser skal ivaretas i tråd med Sametingets planveileder og samelovens bestemmelser om konsultasjoner.
- Helse og folkehelse, med vekt på likeverdige tjenester og samarbeid med Sørsamisk helsenettverk.
- Bypolitikk og urbane samiske miljøer, særlig gjennom samarbeid med Trondheim kommune om synlighet og møteplasser for samisk kultur.
- Styring og forankring, som omhandler partenes ansvar for oppfølging, rapportering og evaluering av avtalen.

Trøndelag fylkeskommune har gjennom avtalen forpliktet seg til å samordne og følge opp tiltak innen disse områdene. Det forventes at fylkeskommunen har systemer som sikrer oppfølging, forankring i organisasjonen og dialog med Sametinget.

Et sentralt element i avtalen er plikten til å gjennomføre konsultasjoner i saker som kan få direkte betydning for samiske interesser. Denne plikten følger av sameloven kapittel 4 og forskrift om konsultasjoner. Fylkeskommunen skal etablere rutiner for å identifisere slike saker, involvere Sametinget tidlig og dokumentere gjennomførte prosesser.

Samarbeidsavtalen ble vedtatt av fylkestinget 15. desember 2022 og av Sametinget 13. desember 2022. Den gjelder for perioden 2023–2026 og skal evalueres i løpet av avtaleperioden. Revisjonen skal belyse hvordan Trøndelag fylkeskommune har fulgt opp forpliktelsene i avtalen, både faglig og systemmessig.

Revisjonsmessig risiko (overordnet).

- Avtalen er bred og sektorovergripende, mens interne styringssignaler kan være fragmenterte.
- Konsultasjonsprosesser kan være krevende mht. tidlig involvering og dokumentasjon.
- Forankring og kompetanse kan variere på tvers av enheter (fare for «papir-implementering»).
- Måleindikatorer er ikke eksplisitt definert i avtalen;

¹ [Begrepet duodji/duodje/duedtie | Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen](#) forteller Duodji (nord-samisk) duodje (lule-samisk) duedtie (sør-samisk) er samiske ord som omfatter mange ulike utøvelser innen husflid, håndverk, brukskunst, kunsthåndverk og småindustri.

2.3 Fylkeskommunens organisering

Trøndelag fylkeskommune ledes av fylkesdirektøren og er organisert i flere fagavdelinger, med støtte fra fylkesdirektørens stab som blant annet ivaretar internkontroll, planstyring, kommunikasjon og politisk sekretariat.

Denne revisjonen tar utgangspunkt i fylkeskommunens administrasjon. Hvilke avdelinger som inngår som hovedobjekt, er foreløpig vurdert ut fra sammenhengen mellom innholdet i samarbeidsavtalen og avdelingenes fagområder. Avtalen fordeler ikke ansvar direkte mellom avdelinger, men temaene i avtalen sammenfaller med oppgaver som ligger til avdelingene kompetanse, kultur og folkehelse samt regional utvikling og tannhelse. Denne avgrensningen kan justeres dersom datainnsamlingen avdekker andre relevante enheter eller funksjoner. Når det gjelder gjennomføring av konsultasjon er avdeling vei sentral.

Avdeling for kompetanse har ansvar for videregående opplæring, fag- og yrkesopplæring, voksenopplæring og karriereveiledning. Avdelingen vurderes som relevant for avtalens mål om samisk språk og utdanning, blant annet når det gjelder tilrettelegging av opplæringstilbud, samarbeid med høyere utdanningsmiljøer og rekruttering av lærere med samisk kompetanse.

Avdeling for kultur og folkehelse har ansvar for kunst og kultur, kulturminner, folkehelse, idrett, frivillighet og fylkesbiblioteket. Avdelingen dekker fagområder som er sentrale i avtalen, blant annet samisk språk, kultur og kulturminner, og forvalter tilskudd, samarbeider med samiske institusjoner og arbeider for å synliggjøre samisk kultur og språk.

Avdeling for regional utvikling og tannhelse har ansvar for næringsutvikling, planlegging, klima og energi samt tannhelsetjenesten. Avdelingen vurderes som relevant for oppfølgingen av samiske interesser i planlegging, konsultasjonsprosesser og næringsutvikling, og arbeider med tiltak for likeverdige tjenester i sørsamiske områder.

Revisjonen vil delvis gjennomføres på systemnivå og berøre spørsmål om internkontroll, plan- og styringssystemer og rapportering. Fylkesdirektørens stab vil derfor inngå i revisjonen i den grad slike forhold blir vurdert.

I forbindelse med konsultasjonsplikten kan det være aktuelt å hente inn informasjon fra representanter for rettighetshavere. Det vil også være aktuelt å hente inn informasjon fra samisk utvalg i Trøndelag fylkeskommune.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

- Har Trøndelag fylkeskommune etablert hensiktsmessige styrings- og kontrollmekanismer for å følge opp samarbeidsavtalen med Sametinget?
- Har Trøndelag fylkeskommune etablert og praktisert ordninger som sikrer gjennomføring av konsultasjonsplikten innenfor planarbeid (arealbruk)

Den første problemstillingen retter seg mot fylkeskommunens internkontroll og styringssystemer for planlegging, oppfølging og rapportering av samarbeidsavtalen. Revisjonen skal vurdere om fylkeskommunen har etablert en systematisk og dokumentert tilnærming som gjør det mulig å sette mål, følge opp tiltak og vurdere resultater i tråd med avtalens formål. Revisjonen skal belyse hvordan avtalen er integrert i fylkeskommunens plan- og styringssystem, hvordan ansvar og roller er fordelt, og hvordan informasjon og rapportering brukes til læring og forbedring. Vurderingen skal dermed si noe om både målsetting, oppfølging og forutsetninger for måloppnåelse.

Den andre problemstillingen retter seg mot fylkeskommunens systemer og praksis for å etterleve konsultasjonsplikten etter sameloven kapittel 4 og forskrift om konsultasjoner. Revisjonen skal vurdere om fylkeskommunen har lagt til rette for at konsultasjoner planlegges, gjennomføres og dokumenteres på en måte som oppfyller lovens krav og intensjon. Undersøkelsen vil belyse hvordan arbeidet med konsultasjonsplikten er organisert, hvilke rutiner og ansvarsforhold som er etablert, og hvordan kompetanse og erfaring brukes for å sikre kvalitet i prosessene. Det inngår også å vurdere hvordan samarbeidet med Sametinget og andre rettighetshavere fungerer i praksis, og i hvilken grad konsultasjonene bidrar til reell medvirkning.

3.2 Avgrensing

Revisjonen er avgrenset til å vurdere fylkeskommunens systemer og praksis som legger til rette for oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget og gjennomføring av konsultasjonsplikten. Bestillingen fra kontrollutvalget åpner for flere mulige innfallsvinkler, herunder måloppnåelse, behovsdekning og etterlevelse av lover og forskrifter. Revisjonen avgrenses likevel til å undersøke forutsetningene for måloppnåelse – det vil si hvordan fylkeskommunen har organisert, styrt og fulgt opp arbeidet på systemnivå.

En direkte vurdering av faktisk måloppnåelse eller behovsdekning lar seg vanskelig gjennomføre, da relevant data er fragmentert, ofte sektorvis, og i liten grad samlet på tvers av fagområdene i samarbeidsavtalen. Dette gjør det krevende og tidkrevende å trekke sikre konklusjoner om resultater. Revisjonen vurderer derfor hvordan fylkeskommunen har lagt til rette for måloppnåelse gjennom ledelsesforankring, internkontroll, planverk, rutiner, kompetanse og rapportering.

Dersom det finnes dokumenterte mål og resultatmålinger i fylkeskommunens systemer, vil disse inngå som en del av vurderingen av styring og oppfølging. Det gjennomføres imidlertid ikke en egen vurdering av faktisk effekt eller resultater for den samiske befolkningen.

Revisjonen vurderer ikke etterlevelse av særlover eller forskrifter som regulerer samisk språk og kultur, som språkloven, opplæringsloven eller kulturminneloven. Slike regelverk kan inngå som bakgrunn, men det gjennomføres ikke en egen revisjon av disse.

Videre omfatter revisjonen ikke Sametingets interne arbeid, prioriteringer eller rutiner, og heller ikke de politiske prosessene i Trøndelag fylkeskommune knyttet til behandling eller vedtak om samarbeidsavtalen.

Det inngår heller ikke en bred kartlegging av hvor kjent avtalen er i organisasjonen. Temaet kan berøres som del av vurderingen av fylkeskommunens styrings- og kontrollsystemer, men det gjennomføres ikke egen kartlegging av kunnskap eller holdninger blant ansatte.

Med «planarbeid (arealbruk)» menes i denne revisjonen fylkeskommunens arbeid med planprosesser og plansaker som kan få betydning for bruk av arealer, og der samiske interesser kan bli berørt. Dette omfatter blant annet fylkeskommunens rolle i regional planlegging etter plan- og bygningsloven, samt fylkeskommunens medvirkning i kommunale planprosesser og øvrige plansaker som berører arealdisponering.

Presiseringen av arealbruk innebærer at revisjonen retter oppmerksomheten mot plansaker der konsultasjonsplikten etter sameloven kapittel 4 kan komme til anvendelse, for eksempel i saker som gjelder utbygging, samferdsel, energi, næringsutvikling eller andre tiltak med konsekvenser for samiske interesser. Revisjonen avgrenser seg til å vurdere fylkeskommunens systemer og praksis for å identifisere slike saker og gjennomføre konsultasjoner, og omfatter ikke en vurdering av konkrete planvedtak eller faktisk arealbruk.

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene skal bygge på autoritative og relevante kilder som beskriver hva som er god forvaltningspraksis på området. For denne revisjonen vil kriteriene primært hentes fra lover, forskrifter, avtaler og offentlige veiledere som stiller krav til styring, kontroll og etterlevelse.

De sentrale kildene vil være:

- Kommuneloven § 25-1, som pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha internkontroll som sikrer at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter og vedtak.
- Sameloven kapittel 4 og forskrift om konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (FOR-2021-06-25-2114), som fastsetter konsultasjonsplikten og beskriver formål, prosess og dokumentasjonskrav.
- Samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune 2023–2026, særlig bestemmelsene om styring, forankring og oppfølging (kapittel 8).

I tillegg kan det trekkes inn støtte fra relevante statlige veiledere og prinsipper for god forvaltningsskikk, herunder veiledere fra Kommunal- og distriktsdepartementet om internkontroll og fra Sametinget om konsultasjonsprosesser.

3.4 Metode

Revisjonen gjennomføres i samsvar med RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen skal bygge på et tilstrekkelig og pålitelig datagrunnlag og gi et godt grunnlag for å vurdere om fylkeskommunens systemer og praksis samsvarer med revisjonskriteriene.

Revisjonen vil kombinere kvalitative og dokumentbaserte metoder.

Dokumentanalyse vil brukes for å kartlegge hvordan fylkeskommunen har integrert samarbeidsavtalen i sitt plan- og styringssystem, og hvordan konsultasjonsplikten er dokumentert. Det vil bli gjennomgått relevante plan- og rapporteringsdokumenter, interne rutiner, organisasjons- og delegeringsreglement og utvalgte saksmapper der konsultasjoner er vurdert eller gjennomført.

Som del av dokumentanalysen vil revisjonen gjennomgå et begrenset og strategisk utvalg plansaker der arealbruk og samiske interesser kan være berørt. Utvalget gjøres for å belyse hvordan fylkeskommunens systemer og rutiner for å identifisere, vurdere og eventuelt gjennomføre konsultasjoner fungerer i praksis.

Utvalget av plansaker vil omfatte saker med ulik karakter og fra ulike deler av organisasjonen, herunder saker der konsultasjon er gjennomført, og saker der konsultasjonsplikt er vurdert, men ikke ansett som utløst. Utvalget er ikke ment å være representativt for alle plansaker, men er valgt for å belyse variasjon i praksis og gi grunnlag for å vurdere om systemene legger til rette for etterlevelse av konsultasjonsplikten. Endelig utvalg av plansaker foretas av revisor.

Gjennomgangen av plansakene vil være rettet mot prosess, systemstøtte og dokumentasjon, og ikke mot innholdet i eller utfallet av de enkelte sakene.

Intervjuer gjennomføres med ledere og rådgivere i fylkeskommunens administrasjon, særlig i avdelingene kompetanse, kultur og folkehelse samt regional utvikling og tannhelse, i tillegg til fylkesdirektørens stab. Det kan også bli aktuelt å intervju representanter for Sametinget og rettighetshavere for å belyse erfaringer med konsultasjonsprosessene.

Datamaterialet analyseres i lys av revisjonskriteriene. Funn vurderes opp mot krav og forventninger som følger av lover, forskrifter og avtalen. Prosjektorganisering

Revisjonen skal utformes med læring som formål. Det innebærer at funn og vurderinger skal formidles på en måte som gir grunnlag for forbedring i fylkeskommunens styrings- og kontrollsystemer. Revisjonen vil derfor legge vekt på dialog med administrasjonen underveis og drøfting av foreløpige funn for å sikre felles forståelse og nytteverdi.

3.5 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Marius Johnsborg
Prosjektmedarbeider	Eirik Gran Seim
Kvalitetssikrer	Anne Grete Wold
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold

3.6 Milepælsplan

Bestillingsdato	26.08.2025
Godkjent prosjektplan	17.02.2025
Oppstartsmøte	01.04.2026
Datainnsamling ferdig	01.07.2026
Rapport til uttalelse	15.09.2026
Rapport til sekretær	30.10.2026

Steinkjer 25.10.2025

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon Midt-Norge



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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