RM Revisjon Midt-Norge

Samisk forvaltning

Trøndelag Fylkeskommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR-1365



FORORD

Denne rapporten presenterer resultatene av en forvaltningsrevisjon av Trøndelag fylkeskommunes arbeid med å ivareta samiske interesser i regional planlegging. Revisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven og gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om fylkeskommunen sikrer at samiske interesser blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom planprosesser, medvirkning, konsultasjoner og oppfølging av egne mål og forpliktelser.

Revisjonen er gjennomført av Revisjon Midt-Norge på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden april 2026 til september 2026, og rapporten var på høring hos fylkeskommunedirektøren før endelig behandling.

Revisjon Midt-Norge SA vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

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

Steinkjer, 25.09.2026

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

Eirik Gran Seim

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Trøndelag fylkeskommunes oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget og praktisering av konsultasjonsplikten i planarbeid.

Fylkeskommunen har i hovedsak etablert styrings- og kontrollmekanismer for oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget. Revisjonen finner samtidig at ansvaret for oppfølgingen i begrenset grad er konkretisert i styringsdokumentene, og at rutinene for identifisering av saker som kan berøre samiske interesser varierer mellom de undersøkte fagområdene.

Revisjonen finner at fylkeskommunen har etablert ordninger for å identifisere, varsle og gjennomføre konsultasjoner i planprosesser. Datagrunnlaget viser også at konsultasjoner gjennomføres i praksis. Samtidig viser gjennomgangen av reguleringsplanarbeidet for fylkesveg 770 Kolvereid–Nakling at det er ulike oppfatninger av om konsultasjonene kom tidlig nok til å gi reell påvirkning på sentrale valg i planprosessen. Revisjonen vurderer derfor at fylkeskommunen delvis har etablert og praktisert ordninger som sikrer gjennomføring av konsultasjonsplikten i planarbeid.

Et gjennomgående funn i rapporten er at fylkeskommunen har etablert relevante rutiner og arbeidsformer for oppfølging av samarbeidsavtalen og konsultasjonsplikten. Samtidig varierer graden av formalisering, og flere av ordningene er avhengige av samhandling mellom fagmiljøer og nøkkelpersoner.

Revisjonen anbefaler at Trøndelag fylkeskommune:

- styrker mandat, ansvar og oppfølging av arbeidet med samarbeidsavtalen for å sikre en mer samlet og systematisk styring på tvers av organisasjonen.
- sikrer at konsultasjoner gjennomføres så tidlig at berørte samiske interesser gis reell mulighet til å påvirke beslutningsgrunnlaget
- styrker samordningen av arbeidet med samiske saker og konsultasjoner for å sikre systematisk læring, kompetanseutvikling og en mer ensartet praksis på tvers av organisasjonen.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord 3

Sammendrag 4

Innholdsfortegnelse 5

1 Innledning 7
1.1 Bestilling 7
1.2 Problemstillinger 7
1.3 Avgrensninger 7
1.4 Metode 8
1.5 Uttalelse om rapport 10
1.6 Om temaet 11

2 Oppfølging av samarbeidsavtalen 15
2.1 Problemstilling 15
2.2 Revisjonskriterier 15
2.3 Ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen 15
2.3.1 Data om ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen 15
2.3.2 Revisors vurdering 18
2.4 Rutiner for å identifisere saker med samiske interesser 18
2.4.1 Data om rutiner 18
2.4.2 Revisors vurdering 20
2.5 Ordninger for oppfølging og koordinering 20
2.5.1 Data om oppfølging, koordinering og dokumentasjon 21
2.5.2 Revisors vurdering 22

3 Konsultasjoner i planarbeid 24
3.1 Problemstilling 24
3.2 Revisjonskriterier 24
3.3 Etablerte ordninger 25
3.3.1 Identifisering av samiske interesser i plansaker 25
Eksempel fylkesveg 770 26
3.3.2 Revisors vurdering 27
3.4 Varsling 28
3.4.1 Data om varsling 28
3.4.2 Revisors vurdering 29
3.5 Gjennomføring av konsultasjoner i planprosesser 29
3.5.1 Gjennomføring av konsultasjoner 29
3.5.2 Revisors vurdering 31
3.6 Reell dialog og påvirkning 32
3.6.1 Revisors vurdering 35
3.7 Dokumentasjon av konsultasjonsprosesser 35
3.7.1 Revisors vurdering 36

4 Konklusjoner og anbefalinger 37

4.1 Konklusjon 37
4.2 Anbefalinger 38

Kilder 39

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier 40
Problemstilling 1 40
Problemstilling 2 44

Vedlegg 2 – Uttalelse 48

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune. I møte 26. august 2025 behandlet kontrollutvalget sak 45/25 om fylkeskommunens tilrettelegging innenfor samisk forvaltning. Utvalget vedtok å bestille en forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune for perioden 2023–2026. Bestillingen omfattet flere mulige innfallsvinkler, blant annet oppfølging av samarbeidsavtalen og fylkeskommunens rutiner for gjennomføring av konsultasjoner.

Kontrollutvalget behandlet deretter innretningen av revisjonen i forbindelse med utarbeidelsen av prosjektplanen. I møte 19. januar 2026, sak 01/26, prioriterte kontrollutvalget at revisjonen skulle omfatte fylkeskommunens system for oppfølging av samarbeidsavtalen og oppfølgingen av konsultasjonsplikten innenfor planarbeid knyttet til arealbruk.

1.2 Problemstillinger

På denne bakgrunnen undersøker revisjonen følgende 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 knyttet til arealbruk?

1.3 Avgrensninger

Revisjonen er avgrenset til å omfatte Trøndelag fylkeskommunes oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget for perioden 2023–2026.

Problemstilling 2 er avgrenset til å gjelde fylkeskommunens praktisering av konsultasjonsplikten innenfor planarbeid, herunder særlig saker som gjelder arealbruk. Denne avgrensningen er i tråd med kontrollutvalgets prioritering av vurdering av konsultasjonsplikt i plansaker.

Revisjonen retter seg mot fylkeskommunens systemer, rutiner og praksis for oppfølging av samarbeidsavtalen og gjennomføring av konsultasjoner. Revisjonen omfatter derfor ikke vurdering av lovligheten av enkeltvedtak eller konkrete beslutninger i enkeltsaker.

Revisjonen omfatter heller ikke fylkeskommunens arbeid med samiske interesser innen andre sektorer, som opplæring, kultur eller næringsutvikling, utover det som inngår i vurderingen av samarbeidsavtalen og planarbeidet.

Videre er revisjonen avgrenset til å vurdere om fylkeskommunen har etablert og praktiserer administrative ordninger som legger til rette for gjennomføring av konsultasjoner. Revisjonen vurderer ikke hvorvidt det oppnås enighet i konsultasjonene eller politiske prioriteringer som ligger til grunn for beslutningene.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001, som er NKRFs standard for forvaltningsrevisjon.[1]

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune i samsvar med kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Revisjonen bygger på intervjuer, dokumentgjennomgang og en case-gjennomgang av reguleringsplanarbeidet for fylkesvei 770. Metodene er brukt for å belyse fylkeskommunens oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget og praktisering av konsultasjonsplikten i planarbeid.

Intervjuer

Revisjonen har gjennomført et oppstartsmøte med fylkeskommunens koordinator for samisk og 9 intervjuer med representanter fra fylkesadministrasjonen. Oppstartsmøte ble avholdt digitalt 20.03.2026. Informantene i intervjuene omfatter ledere og medarbeidere i fylkeskommunen med ansvar for eller erfaring fra oppfølging av samarbeidsavtalen, samisk forvaltning og konsultasjoner i planarbeid. Det er intervjuet representanter fra direktørnivå, seksjonsledernivå og relevante fagområder, samt koordinator for samisk. Revisjonen har også intervjuet en representant fra Sametingets administrasjon og en fagleder fra NRL, Norske Reindriftsamers Landsforbund. Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i perioden 10.-28.04.2026. Til dette er det to unntak, da to intervjuene spesifikt til problemstilling 2 og reguleringen av fylkesveg 770 ble avholdt 13.08.2026 og 17.08.2026.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer med utgangspunkt i intervjuguider tilpasset informantenes roller og ansvarsområder. Referatene ble sendt til

[1] RSK 001 er NKRFs standard for forvaltningsrevisjon og definerer god revisjonsskikk i Norge. Standarden angir krav til blant annet planlegging, gjennomføring/prosess, dokumentasjon og rapportering av forvaltningsrevisjoner.

informantene for gjennomlesing og korrigering. De verifiserte referatene inngår i revisjonens datagrunnlag.

Dokumentgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått styrende dokumenter, rutiner, rapportering og dokumentasjon fra Trøndelag fylkeskommune. Dokumentgrunnlaget omfatter blant annet:

- samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune for perioden 2023–2026
- politiske og administrative delegeringsreglementer
- mandat og møtereferater fra koordineringsgruppen for samiske saker
- årsrapporter og handlingsplaner for arbeidet med samiske saker
- interne rutiner og prosessbeskrivelser for konsultasjoner og planarbeid
- regionale planer, planstrategier og tilhørende handlingsprogrammer
- saks- og plandokumenter fra reguleringsplanarbeidet for fylkesvei 770.

Dokumentene er brukt både som selvstendige datakilder og til å kontrollere og utfylle opplysninger fra intervjuene. Lover, forskrifter og offentlige veiledere som er benyttet til å utlede revisjonskriteriene, er omtalt i vedlegg 1 og i rapportens kildeliste. Uthenting av dokumenter pågikk i all hovedsak i perioden mars-mai 2026.

Case-gjennomgang

For å undersøke hvordan konsultasjonsplikten er praktisert i en konkret planprosess, har revisjonen gjennomgått reguleringsplanarbeidet for fylkesvei 770. Gjennomgangen omfatter plandokumenter, dokumentasjon fra konsultasjonene og annet relevant materiale fra planprosessen.

Caset er brukt til å undersøke hvordan fylkeskommunen identifiserte berørte samiske interesser, varslet om mulig konsultasjonsplikt, gjennomførte konsultasjoner og dokumenterte prosessen. Gjennomgangen er rettet mot fylkeskommunens arbeidsmåter og praktisering av konsultasjonsplikten, ikke mot lovligheten av beslutninger eller utfallet av den konkrete plansaken.

Revisjonen har bare gjennomgått én konkret planprosess. Caset er derfor ikke representativt for alle planprosesser i fylkeskommunen og gir ikke grunnlag for å generalisere om fylkeskommunens praksis generelt. Det brukes som et eksempel på hvordan etablerte ordninger og arbeidsmåter er anvendt i én sak. Den opprinnelige prosjektplanen la opp til en gjennomgang av et begrenset og strategisk utvalg av plansaker. Trøndelag fylkeskommune har imidlertid ikke en samlet oversikt over saker der konsultasjonsplikten er vurdert, eller der

konsultasjoner er gjennomført. Det var derfor ikke mulig å identifisere et helhetlig utvalg av saker på tvers av organisasjonen. Revisjonen valgte i stedet å gjennomføre en nærmere undersøkelse av reguleringsplanarbeidet for fylkesvei 770 Kolvereid–Nakling. Saken ble valgt fordi revisor vurderte at den kunne gi relevant informasjon om hvordan konsultasjonsplikten håndteres i praksis, og synliggjøre mulige læringspunkter.

Gjennomgangen av én sak gir ikke grunnlag for å trekke sikre slutninger om praksisen i alle fylkeskommunens planprosesser. Den benyttes derfor som et eksempel som belyser hvordan etablerte ordninger og rutiner er anvendt i en konkret planprosess.

Vurdering av metode og datagrunnlag

Revisjonen vurderer at det samlede datagrunnlaget er tilstrekkelig til å besvare problemstillingene. Intervjuopplysninger er så langt som mulig sammenholdt med skriftlig dokumentasjon. Dokumentgjennomgangen har bidratt til å kontrollere, utfylle og nyansere opplysninger fra intervjuene.

Datagrunnlaget har samtidig enkelte begrensninger. Revisor har fått opplyst, fra fylkeskommunens koordinator for samisk, at administrasjonen ikke har en samlet oversikt over saker der konsultasjonsplikten er vurdert, eller der konsultasjoner er gjennomført. Revisjonen har derfor begrenset grunnlag for å vurdere omfanget av konsultasjoner og variasjonen i praksis på tvers av organisasjonen.

Undersøkelsen omfatter dessuten bare én konkret planprosess. Funn fra case-gjennomgangen kan derfor ikke uten videre overføres til andre planprosesser. Vurderingene av fylkeskommunens overordnede systemer og ordninger bygger på det samlede datagrunnlaget, mens opplysninger fra caset brukes til å belyse praktiseringen i den undersøkte saken.

Revisjonen har i begrenset grad vurdert måloppnåelsen i samarbeidsavtalen. Datagrunnlaget gir først og fremst informasjon om hvordan avtalen følges opp organisatorisk og administrativt. Det foreligger i begrenset grad samlet styringsinformasjon som gjør det mulig å vurdere måloppnåelsen systematisk og etterprøvbart.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til fylkesdirektøren for uttalelse 14.10.2026.. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 27.10.2026. Uttalelsen i sin helhet er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

Revisor har gjort en endring i rapporten med grunnlag i fylkesdirektørens uttalelse. I metodekapitlet 1.4 er det presisert nærmere hvilket tidspunkt data er hentet inn til arbeidet med denne revisjonsrapporten.

1.6 Om temaet

Fylkeskommunens rolle i samisk forvaltning og planarbeid

Trøndelag fylkeskommune har en regional rolle som samfunnsutvikler. Rollen innebærer blant annet å gi strategisk retning, mobilisere aktører og samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk. Dette er også lagt til grunn i samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og Sametinget.

Fylkestinget er regional planmyndighet. Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmålene som er fastsatt i den regionale planstrategien. Regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Som del av en regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Plan- og bygningsloven § 3-1 fastsetter at planleggingen blant annet skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametingets planveileder fra 2021 konkretiserer hvordan dette hensynet skal ivaretas i planlegging og vedtak som kan få virkninger for samiske interesser. Veilederen skal blant annet legges til grunn av fylkeskommunene i regional planlegging.

Samarbeidsavtalen med Sametinget

Sametinget og Trøndelag fylkeskommune har inngått en samarbeidsavtale for perioden 2023–2026. Avtalen ble vedtatt av Sametinget 13. desember 2022 og av fylkestinget 15. desember 2022. Det overordnede målet er å legge til rette for et varig samarbeid mellom partene i saker som angår samer og samiske områder i Trøndelag. Partene skal ta et aktivt ansvar for å sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Avtalen omfatter flere samfunnsområder, blant annet samisk språk og opplæring, forskning, kultur og samfunnsliv, regional planlegging og arealforvaltning og konsultasjoner. Avtalen beskriver også hvordan samarbeidet skal følges opp gjennom politiske og administrative møter, årlig skriftlig rapportering, kontaktpersoner og løpende samarbeid mellom fagområdene.

Samarbeidet etter avtalen skjer på frivillig basis mellom to likeverdige parter. Avtalen bygger på internasjonale forpliktelser og nasjonale lover, forskrifter og retningslinjer som gjelder

samiske interesser. Det følger uttrykkelig av avtalen at den ikke kan brukes til å begrense gjeldende lovverk. Avtalen kan på denne bakgrunnen beskrives som en politisk og administrativ ramme for partenes samarbeid, men den erstatter ikke plikter som følger av lov og forskrift.

Konsultasjonsplikten etter sameloven

Bestemmelsene om konsultasjoner i sameloven kapittel 4 gjelder blant annet kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Etter sameloven § 4-4 skal disse konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Berørte samiske interesser skal varsles om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner, og det skal føres protokoll fra konsultasjonene. Reglene innebærer ikke at partene må bli enige. Det er fortsatt den aktuelle myndigheten som treffer den endelige avgjørelsen.

Formålet er å sikre at berørte samiske interesser kommer tidlig inn i beslutningsprosessene og får en reell mulighet til å påvirke beslutningen. Konsultasjonene må derfor starte før de reelle beslutningene i saken er tatt. En ordinær høring vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig til å oppfylle konsultasjonsplikten. Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser understreker at et enkelt informasjonsmøte som hovedregel heller ikke oppfyller plikten.

Konsultasjonsplikten kan omfatte ulike sakstyper, blant annet språk, kultur, utdanning, næringsutvikling, reindrift, arealinngrep og arealdisponering. Det avgjørende er om beslutningen eller tiltaket vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Det kreves ikke sikkerhet for at påvirkning vil oppstå. Det er tilstrekkelig at tiltaket kan få en slik virkning.

I planarbeid kan konsultasjonene inngå som en del av prosessen etter plan- og bygningsloven. Konsultasjon og alminnelig medvirkning er likevel ikke det samme. Medvirkning gir berørte interesser mulighet til å gi innspill, mens konsultasjon innebærer en dialog som skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet.

Fylkeskommunens plansystem

Det regionale plansystemet i Trøndelag viser sammenhengen mellom overordnede mål, strategiske valg og prioriterte tiltak. Systemet omfatter regionale planer etter plan- og bygningsloven og andre regionale planer og strategier, med tilhørende handlingsprogrammer og handlingsplaner.

Trøndelagsplanen 2019–2030 angir langsiktige mål og strategisk retning for utviklingen i fylket. Regional planstrategi 2024–2027 beskriver utfordringer, muligheter og prioriteringer for fylkestingsperioden, og vurderer behovet for å utarbeide nye eller revidere eksisterende planer. Regional planstrategi skal utarbeides minst én gang i hver valgperiode.

En sentral del av plansystemet er Regional plan for arealbruk 2022–2030. Planen skal være et felles arealpolitisk rammeverk for samfunnsutviklingen i Trøndelag og et støttedokument for kommunenes planarbeid. Den inneholder mål og regionale retningslinjer for blant annet areal og transport, kulturmiljø, naturmangfold, reindrift, mineralressurser, energiproduksjon og andre former for arealbruk.

Det regionale plansystemet omfatter også tematiske og geografisk avgrensede planer som kan berøre samiske interesser. Dette gjelder blant annet planer for kulturmiljø og fjellområder. Hvilken betydning samiske interesser har, må vurderes i den enkelte planprosessen ut fra planens innhold, geografiske virkeområde og mulige virkninger.

Planprosesser etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven regulerer både regional og kommunal planlegging. Prosessen varierer etter plantype og etter om det gjelder en regional plan eller en kommunal reguleringsplan. Et gjennomgående trekk er at planarbeidet skal bygge på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og legge til rette for medvirkning fra berørte myndigheter, organisasjoner og interesser.

Regionale planprosesser

Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide regionale planer som er fastsatt i regional planstrategi. En regional plan kan gjelde hele fylket, deler av fylket eller et bestemt tema. Planen skal angi mål og retningslinjer for utviklingen i regionen, og det skal utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring.

I regionale planprosesser utarbeides det normalt et planprogram som beskriver formålet med planarbeidet, sentrale problemstillinger, utredningsbehov og opplegget for medvirkning. Håndbok for det regionale plansystemet legger opp til at det ved oppstart skal gjennomføres en interessentanalyse som danner grunnlag for en kommunikasjons- og medvirkningsplan. Planprogrammet behandles i forbindelse med høring og offentlig ettersyn og ved senere fastsetting.

Kommunale reguleringsplaner

Reguleringsplaner er en del av det kommunale plansystemet. Kommunestyret leder den kommunale planleggingen og vedtar reguleringsplaner. Fylkeskommunen kan delta i slike

planprosesser som regional myndighet og høringsinstans, og kan gi faglige innspill og veiledning om regionale interesser. Berørte regionale organer har også adgang til å fremme innsigelse dersom et planforslag er i strid med interesser organet har ansvar for å ivareta.

Fylkeskommunen kan samtidig opptre som tiltakshaver, for eksempel ved planlegging av fylkesveier. Som tiltakshaver kan fylkeskommunen utarbeide og fremme et forslag til detaljregulering, mens kommunen er planmyndighet og behandler og vedtar planen. Plan- og bygningsloven åpner for at private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter kan fremme forslag til detaljregulering for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer.

Den som fremmer planforslaget, har ansvar for å legge til rette for medvirkning. Kommunen skal som planmyndighet påse at dette blir gjennomført. I reguleringsplansaker er fylkeskommunens rolle derfor avhengig av hvilken funksjon den har i den konkrete saken. Den kan være regional myndighet og høringsinstans, tiltakshaver eller ha begge rollene samtidig.

For reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kan det være krav om planprogram og konsekvensutredning. Planprogrammet skal blant annet avklare hvilke alternativer og virkninger som skal utredes, og hvordan medvirkning skal gjennomføres. Konsekvensutredningen skal beskrive planens eller tiltakets virkninger og gi et kunnskapsgrunnlag for behandlingen av planforslaget.

I saker som kan påvirke naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, skal virkningene kartlegges og vurderes. Sametingets_Planveileder 2021 peker blant annet på behovet for å undersøke virkninger for reindrift, samisk utmarksbruk, kulturmiljøer og andre samiske bruks- og kulturinteresser. Veilederen understreker også at vurderingene skal bygge på både tradisjonell og vitenskapelig kunnskap.

Når planforslaget er ferdig utarbeidet, avgjør kommunen om det skal legges ut til høring og offentlig ettersyn. Berørte myndigheter, organisasjoner, grunneiere og andre interesserte får da anledning til å uttale seg. Etter at merknadene er vurdert og planforslaget eventuelt er endret, behandles planen av kommunen.

2 OPPFØLGING AV SAMARBEIDSAVTALEN

2.1 Problemstilling

- Har Trøndelag fylkeskommune etablert hensiktsmessige styrings- og kontrollmekanismer for å følge opp samarbeidsavtalen med Sametinget?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger revisjonen legger til grunn for å vurdere om fylkeskommunen har tilstrekkelig styring og internkontroll. Kriteriene er utledet fra relevant regelverk og samarbeidsavtalen med Sametinget. Nærmere utledning av kriteriene fremgår av vedlegg 1.

Revisjonen legger til grunn følgende kriterier:

- Ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen skal være tydelig plassert i administrasjonen.
- Fylkeskommunen skal ha rutiner for å identifisere saker som kan påvirke samiske interesser direkte.
- Fylkeskommunen skal ha etablerte ordninger for administrativ og politisk oppfølging av samarbeidsavtalen.
- Fylkeskommunen skal ha mekanismer for koordinering av saker som berører samiske interesser.
- Oppfølgingen av samarbeidsavtalen skal dokumenteres.

Kriteriene må ses i sammenheng, og flere av kriteriene overlapper tematisk.

2.3 Ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen

2.3.1 Data om ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen

Fylkeskommunen har to delegeringsreglement. Delegeringsreglementet for Trøndelag fylkeskommune, vedtatt 6. desember 2023 og revidert 12. juni 2024, regulerer hvordan myndighet er fordelt mellom de politiske organene. Reglementet Delegering av myndighet fra fylkesdirektøren, vedtatt 5. mars 2025, regulerer den administrative delegeringen i Trøndelag fylkeskommune.

Det politiske reglementet viser at fylkesutvalget har et samordningsansvar for sektorovergripende politikkområder, herunder samiske spørsmål. Samiske spørsmål er omtalt på linje med andre tverrgående tema som plan, bærekraft, folkehelse, klima og integrering.

Gjennomgangen viser samtidig at delegeringsreglementet ikke inneholder noen eksplisitt omtale av samarbeidsavtalen med Sametinget eller ansvar for oppfølging av denne.

Reglementet viser videre at samisk utvalg (Saemien moenehtse) inngår i den politiske strukturen ved at fylkesutvalget behandler saker som fremmes fra blant annet dette organet. Reglementet viser at saker fra samisk utvalg kan fremmes til fylkesutvalget for videre behandling. Reglementet gir ikke samisk utvalg selvstendig vedtaksmyndighet.

Ifølge informasjon på fylkeskommunens nettsider er samisk utvalg et rådgivende medvirkningsorgan som avgir uttalelser til fylkestinget, fylkesutvalget og andre saksbehandlende organer, og som kan ta opp saker på eget initiativ. Utvalget består av ni medlemmer, hvorav sju representerer det samiske miljøet i Trøndelag, mens to medlemmer velges blant fylkestingets representanter[2].

Gjennomgangen av det administrative delegeringsreglementet viser at dokumentet ikke inneholder særskilte bestemmelser om samisk forvaltning eller oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget. Reglementet bygger på en linjeorganisering der fylkesdirektøren delegerer myndighet videre til avdelingsdirektørene, som igjen kan delegere myndighet videre til seksjonsledere innenfor sine ansvarsområder. Samtidig framgår det at fylkesdirektøren beholder det overordnede ansvaret, selv etter at myndighet er delegert.

Det foreligger ikke skriftlige dokumenter som særskilt regulerer hvordan fylkesdirektørens overordnede ansvar for samarbeidsavtalen er fordelt på direktørnivå. Dokumentet om etablering av en tverrfaglig arbeidsgruppe angir at avdeling for kultur og folkehelse har ansvar for koordinering av samiske saker. I intervju med direktør for kultur framgår det at oppfølging av samarbeidsavtalen skjer innenfor avdelingens ansvarsområde. Direktøren beskriver hvordan arbeidet er forankret i linjeorganisasjonen, og at oppfølgingen skjer gjennom dialog og samarbeid med relevante fagmiljøer og Sametinget. Det opplyses at arbeidsavtale til direktøren ikke er så detaljert at den inneholder spesifikke bestemmelser om ansvar knyttet til samisk forvaltning eller oppfølging av samarbeidsavtalen.

---

[2] Saemien moenehtse/Samisk utvalg - Trøndelag fylkeskommune, https://www.trondelagfylke.no/politikk/politisk-organisering/styre-raad-utvalg/samisk-utvalg/

I intervju opplyser seksjonsleder for kunst og kultur at arbeidet med samiske spørsmål er organisert gjennom en tverrfaglig koordineringsgruppe med deltakere fra flere seksjoner og avdelinger. Han deltar selv i denne gruppen, som har som formål å samordne arbeidet med samiske spørsmål på tvers av organisasjonen Videre opplyser han at fylkeskommunen har en koordinator for samisk som er organisatorisk plassert i hans seksjon. Koordinatoren leder den tverrfaglige arbeidsgruppen for samiske saker. Gruppen skal bidra til samordning av arbeidet med samiske spørsmål på tvers av fylkeskommunen gjennom informasjonsdeling, kompetanseutvikling og innspill til oppfølgingen av samarbeidsavtalen.

I oppstartsmøtet beskriver samisk koordinator at koordineringsgruppen er organisert som en tverrfaglig gruppe med representanter fra flere avdelinger i fylkeskommunen. Gruppen har et skriftlig mandat, og koordinatoren beskriver rollen som en tverrgående funksjon i organisasjonen.

Mandatet til koordineringsgruppen viser til samarbeidsavtalen med Sametinget som en overordnet ramme for arbeidet, og gruppen skal blant annet bidra med innspill til aktiviteter knyttet til oppfølging av avtalen. Samtidig er gruppens rolle avgrenset til koordinering, kompetanse- og metodeutvikling, og den er ikke tillagt et selvstendig ansvar for oppfølging eller gjennomføring av tiltak.

Følgende punkter står listet som gruppas mandat i dokumentet Etablering av tverrfaglig arbeidsgruppe (dokumentet er ikke datert):

- Utvikle felles forståelse for å ivareta samiske interesser og behov i aktuelle saksområder, jf samarbeidsavtalen med sametinget
- Utvikle arbeidsmetodikk i fylkeskommunen for å imøtekomme samisk konsultasjonsrett
- Samhandle om prioriterte områder fra overordna planer og strategier for videreutvikling av samisk språk og kultur
- Gi innspill om aktiviteter innenfor samisk til aktivitetsplanen (grunnlag for tospråklighetsmidler fra Sametinget)

Arbeidsgruppen består av representanter fra flere fagområder i fylkeskommunen, blant annet planlegging, kompetanse, næring, kulturminneforvaltning og samferdsel.

Koordinatoren opplyser videre at gruppen primært har en koordinerende og støttende rolle, blant annet knyttet til informasjonsdeling og kompetanseutveksling. Hun forteller samtidig at oppfølging av konkrete saker, og gjennomføring av arbeidet, i hovedsak ligger til fagavdelingene.

Flere av de som er intervjuet viser til at koordineringsgruppen inngår i en bredere organisering med flere fora og funksjoner, herunder fagavdelinger og planfora, som samlet bidrar til oppfølgingen av samiske hensyn og samarbeidsavtalen.

Det framgår også av intervjuene at det arbeides med å tydeliggjøre ansvaret på ledernivå, blant annet ved å se på hvordan direktørnivået i større grad kan ivareta en samlet oppfølging av arbeidet. Dette må ses i sammenheng med at oppfølgingen av samiske saker skjer på tvers av flere fagavdelinger, og at koordineringsgruppen i hovedsak har en samordnende og støttende rolle, uten selvstendig ansvar for gjennomføring av tiltak i linjeorganisasjonen.

Fra Sametingets side beskrives ansvarsfordelingen som formelt lagt til fylkesdirektøren, men at oppfølgingen i praksis i stor grad er knyttet til enkeltpersoner i både fylkeskommunen og Sametinget. Dette innebærer at framdrift og aktivitet i arbeidet er avhengig av at disse rollene ivaretas.

2.3.2 Revisors vurdering

Ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen er plassert i administrasjonen. Datagrunnlaget viser samtidig at det er mindre tydelig hvordan det overordnede ansvaret følges opp og ivaretas på ledernivå. Kriteriet er delvis oppfylt.

Fylkesdirektøren har det overordnede ansvaret for administrasjonen. Dokumentet om den tverrfaglige arbeidsgruppen angir at avdeling for kultur og folkehelse har ansvar for koordinering av samiske saker. Oppfølgingen skjer ellers gjennom linjeorganisasjonen, der fagavdelingene har ansvar for gjennomføringen innenfor sine områder, mens koordinatoren for samisk og koordineringsgruppen har samordnende og støttende roller.

Det framgår imidlertid ikke tydelig av de gjennomgåtte styringsdokumentene hvordan fylkesdirektørens overordnede ansvar for samarbeidsavtalen skal ivaretas og følges opp på direktørnivå. Det arbeides også med å vurdere organiseringen og forankringen på ledernivå. Etter revisors vurdering er ansvaret derfor plassert, men ikke tilstrekkelig konkretisert i den administrative lederstrukturen

2.4 Rutiner for å identifisere saker med samiske interesser

2.4.1 Data om rutiner

Det framgår av intervjuene at det ikke finnes en samlet, skriftlig rutine i fylkeskommunen for å identifisere saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Samisk koordinator opplyser at det ikke finnes en samlet rutine for hvordan saker med mulige samiske interesser skal

identifiseres. Vurderingene bygger i stedet på fagavdelingenes arbeid, mandatet til koordineringsgruppen, prosedyrer knyttet til konsultasjoner og årlige handlingsplaner. Samtidig beskrives ansvaret for identifisering av relevante saker som lagt til fagavdelingene, noe som innebærer at vurderingene i stor grad skjer desentralisert i den enkelte enhet. Intervjuene gir videre en forklaring på dette ved at samiske interesser berører flere sektorer og ulike typer saker, og at identifisering derfor i praksis er knyttet til faglige vurderinger i den enkelte sak, heller enn gjennom en enhetlig prosedyre på tvers av organisasjonen

Selv om det ikke foreligger en samlet rutine for identifisering av saker som kan påvirke samiske interesser, viser intervjuene at det eksisterer ulike rutiner, verktøy og arbeidsmåter innenfor deler av organisasjonen. Disse er i hovedsak knyttet til planarbeid og prosesser der konsultasjonsplikten etter Sameloven kan bli aktualisert.

Innenfor plan- og samferdselsområdet inngår identifisering av samiske interesser som en del av etablerte planprosesser. Informantene viser blant annet til bruk av fylkeskommunens styringssystem, der det finnes egne rutiner for vurdering av konsultasjonsplikt, samt prosessbeskrivelser knyttet til planarbeid. Det opplyses videre at vurdering av om samiske interesser kan bli berørt, er lagt inn som et fast vurderingspunkt i planprosesser. Det blir brukt både kartgrunnlag og sjekklister i dette arbeidet.

Intervjuene viser også at identifisering av samiske interesser skjer i tidlig fase gjennom oppstartsmøter i planprosesser, dialog med kommuner og bruk av faste høringslister. I tillegg beskrives det etablerte arenaer for intern samordning, blant annet møter mellom fagmiljøer og samarbeid med andre avdelinger for å avklare mulige konfliktpunkter tidlig i prosessen.

På overordnet nivå viser intervjuene at fylkeskommunen har utviklet en håndbok for planprosesser, som omtaler hvordan samiske interesser skal vurderes som del av planarbeidet. Samtidig gir intervjuinformasjonen et bilde av at identifisering av samiske interesser i stor grad er basert på faglige vurderinger og skjønn i den enkelte sak, og at praksis kan variere mellom ulike avdelinger.

Intervjuer fra andre deler av organisasjonen viser at tilsvarende formaliserte rutiner i mindre grad er etablert utenfor planrelaterte områder i organisasjonen. For eksempel opplyses det innenfor kulturfeltet at det ikke finnes egne skriftlige rutiner som eksplisitt ivaretar samiske perspektiver i saksbehandlingen.

2.4.2 Revisors vurdering

Fylkeskommunen har etablert rutiner og arbeidsmåter for å identifisere saker som kan berøre samiske interesser. Rutinene er imidlertid ikke samlet eller enhetlig utformet for hele organisasjonen. Kriteriet vurderes derfor som delvis oppfylt.

Revisjonen legger til grunn at fylkeskommunen skal ha rutiner for å identifisere saker som kan påvirke samiske interesser direkte.

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har etablert flere rutiner, verktøy og arbeidsmåter for å identifisere slike saker. Innenfor plan- og samferdselsområdet inngår vurdering av samiske interesser i etablerte planprosesser, og det benyttes blant annet kartgrunnlag, sjekklister og vurderingsmaler. Håndbok for planprosesser omtaler også vurdering av samiske interesser som del av planarbeidet.

Samtidig viser datagrunnlaget at det ikke foreligger en samlet rutine for hele organisasjonen. Ansvar for identifisering ligger i hovedsak hos de enkelte fagavdelingene, og det er variasjoner mellom ulike fagområder når det gjelder hvor formaliserte rutinene er. Innenfor kulturfeltet opplyses det eksempelvis at det ikke finnes egne skriftlige rutiner som eksplisitt ivaretar samiske perspektiver i saksbehandlingen.

Samlet sett vurderer revisjonen at fylkeskommunen har rutiner for å identifisere saker som kan berøre samiske interesser, men at rutinene i begrenset grad er samlet og standardisert på tvers av organisasjonen. Kriteriet vurderes derfor som delvis oppfylt.

2.5 Ordninger for oppfølging og koordinering

Samarbeidsavtalen legger opp til at oppfølgingen skal skje gjennom politiske og administrative møter, årlig skriftlig rapportering og løpende samarbeid mellom partenes fagområder. Administrasjonene skal møtes minst én gang i året, og den årlige skriftlige rapporteringen skal ses i sammenheng med partenes årlige samarbeidsmøte. Avtalen forutsetter også at partene har kontaktpersoner og løpende samarbeid på relevante fagområder.

2.5.1 Data om oppfølging, koordinering og dokumentasjon

Politisk behandling og årsrapportering

Årsrapporten om samisk arbeid behandles som egen sak i fylkestinget. Saksdokumentene fra behandlingen 25. mars 2026, sak 7/26, viser at årsrapport samisk 2025 med årsmelding fra Saemien moenehtse og aktivitetsplan for 2026 ble lagt fram for politisk behandling.

Før sluttbehandlingen i fylkestinget hadde saken vært behandlet i Saemien moenehtse, relevante hovedutvalg og fylkesutvalget. Fylkestinget vedtok å ta årsrapporten og årsmeldingen til orientering, sammen med aktivitetsplanen for 2026.

Årsrapporten er strukturert etter de prioriterte områdene i samarbeidsavtalen. Den omtaler tiltak og aktiviteter innen blant annet samisk språk, kultur og samfunnsliv, forskning og utvikling, demokrati og likeverdighet, konsultasjoner, regional planlegging, næringsutvikling, opplæring og folkehelse. Rapporten inneholder også årsmeldingen fra Saemien moenehtse.

Koordinatoren for samisk opplyser at koordineringsgruppen utarbeider en årlig rapport med utgangspunkt i samarbeidsavtalen. Rapporten legges fram for fylkestinget og sendes til Sametinget.

Dialog og samarbeid med Sametinget

Det gjennomføres årlige dialogmøter mellom Trøndelag fylkeskommune og Sametinget. Kontaktperson fra Sametingets administrasjon beskriver disse som heldagsmøter der partene gjennomgår samarbeidsavtalen og drøfter aktuelle saker. Deltakelsen fra fylkeskommunen varierer. Fylkesdirektøren har deltatt i enkelte møter, men normalt deltar en direktør på nivået under fylkesdirektøren sammen med flere andre representanter.

Seksjonsleder for kunst og kultur opplyser også at det gjennomføres årlige dialogmøter. Han beskriver møtene som arenaer for gjensidig tilbakemelding om prioriteringer og om hvilke deler av samarbeidet som fungerer godt eller mindre godt.

I tillegg foregår det løpende kontakt mellom partene, særlig innen fagområder og enkeltsaker der det er behov for samarbeid. Fylkeskommunen arrangerer også «Samisk møteplass», som er en årlig åpen konferanse.

Intern organisering og koordinering

Oppfølgingen av samarbeidsavtalen skjer i linjeorganisasjonen. Fagavdelingene har ansvar for oppfølging av saker og tiltak innenfor sine ansvarsområder. Arbeidet støttes av koordinatoren for samisk og en tverrfaglig koordineringsgruppe.

Mandatet for den tverrfaglige arbeidsgruppen viser at gruppen skal:

- utvikle en felles forståelse for hvordan samiske interesser og behov skal ivaretas
- utvikle arbeidsmetodikk for å imøtekomme konsultasjonsretten
- samhandle om prioriterte områder i overordnede planer og strategier
- gi innspill til aktivitetsplaner.

Gruppen er sammensatt av representanter fra flere fagområder, blant annet planlegging og arealforvaltning, opplæring, næring, kulturminneforvaltning, samferdsel og kommunikasjon.

Koordinatoren for samisk opplyser at gruppen møtes om lag én gang per måned, og at det foreligger møtereferater. Hun beskriver sin egen og gruppens rolle som støttefunksjoner som bidrar med informasjon, kompetansedeling og formidling av praksis. Ansvaret for gjennomføringen av konkrete saker ligger hos fagavdelingene.

Kontaktpersonen fra sametingets administrasjon opplyser at fylkeskommunen framstår samlet i møtene med Sametinget, og at presentasjonen og oppfølgingen av saker i disse møtene ikke framstår fragmentert. Han presiserer samtidig at han har begrenset innsikt i fylkeskommunens interne prosesser.

Dokumentasjon

Oppfølgingen dokumenteres gjennom årsrapporten om samisk arbeid, årsmeldingen fra Saemien moenehtse, aktivitetsplaner og møtereferater fra koordineringsgruppen.

Den årlige rapporten behandles politisk før den oversendes Sametinget. Rapporteringen bygger på bidrag fra relevante deler av organisasjonen. Seksjonsleder for kunst og kultur opplyser eksempelvis at kultur utgjør et eget avsnitt i rapporten, og at rapporten godkjennes av direktøren før politisk behandling.

Koordineringsgruppens møter dokumenteres gjennom referater. Referatene viser hvilke orienteringer og saker gruppen har behandlet, og dokumenterer gruppens arbeid med informasjonsdeling og samordning.

2.5.2 Revisors vurdering

Trøndelag fylkeskommune har etablert ordninger for administrativ og politisk oppfølging av samarbeidsavtalen. Kriteriet er oppfylt.

Trøndelag fylkeskommune har etablert mekanismer for koordinering av saker som berører samiske interesser. Kriteriet er oppfylt.

Oppfølgingen av samarbeidsavtalen dokumenteres. Kriteriet er oppfylt.

Revisjonen viser at den årlige rapporteringen behandles politisk, at det gjennomføres årlige dialogmøter med Sametinget, og at partene har løpende kontakt på relevante fagområder. Dette svarer til de sentrale oppfølgingsordningene som er angitt i samarbeidsavtalen.

Koordineringen skjer gjennom fagavdelingenes linjeansvar, koordinatoren for samisk og den tverrfaglige koordineringsgruppen. Gruppen har et skriftlig mandat, representasjon fra flere fagområder og regelmessige møter. Det er ikke et krav i kriteriet at koordineringsgruppen skal ha ansvar for gjennomføringen av tiltak. At gjennomføringen ligger i linjeorganisasjonen, bør derfor ikke i seg selv trekke vurderingen ned.

Oppfølgingen dokumenteres gjennom årlig rapportering, politisk behandling, aktivitetsplaner og møtereferater. Kriteriet krever at oppfølgingen dokumenteres, ikke at all dokumentasjon skal produseres av én organisatorisk enhet eller inngå i ett samlet dokumentasjonssystem.

3 KONSULTASJONER I PLANARBEID

3.1 Problemstilling

- Har Trøndelag fylkeskommune etablert og praktisert ordninger som sikrer gjennomføring av konsultasjonsplikten innenfor planarbeid (arealbruk)?

Problemstillingen omfatter både fylkeskommunens systemer for å identifisere og håndtere saker der konsultasjonsplikt kan oppstå, og hvordan konsultasjonsplikten blir praktisert i planprosesser som kan påvirke samiske interesser direkte. Mens problemstilling 1 vurderer fylkeskommunens overordnede system for å identifisere saker som kan berøre samiske interesser, vurderer denne problemstillingen særskilt hvordan slike saker identifiseres innenfor planarbeid knyttet til arealbruk.

3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for vurderingene i dette kapittelet fremgår av vedlegg 1. Kriteriene er utledet med utgangspunkt i gjeldende lov- og regelverk, og blir brukt av revisor til å vurdere både etablerte ordninger og praktiseringen av konsultasjonsplikten i planprosesser.

Følgende kriterier legges til grunn:

- Fylkeskommunen skal ha ordninger for å identifisere planprosesser om arealbruk der samiske interesser kan bli direkte berørt.
- Fylkeskommunen skal varsle berørte samiske interesser om planprosesser der det kan foreligge konsultasjonsplikt.
- Fylkeskommunen skal gjennomføre konsultasjoner i planprosesser om arealbruk der tiltak kan påvirke samiske interesser direkte.
- Konsultasjoner skal gjennomføres på en måte som legger til rette for reell dialog og påvirkning i planprosessen.
- Fylkeskommunen skal dokumentere gjennomførte konsultasjoner i planprosesser.

3.3 Etablerte ordninger

3.3.1 Identifisering av samiske interesser i plansaker

Intervjuene viser at vurdering av om planprosesser kan berøre samiske interesser inngår som en del av fylkeskommunens planarbeid. Ansvaret for å gjøre denne vurderingen ligger i hovedsak hos de fagavdelingene som gjennomfører planprosessene, og vurderingen skjer i den enkelte planprosess.

Det fremgår videre av intervjuene at det ikke er etablert én samlet og enhetlig prosedyre for identifisering av slike saker på tvers i fylkeskommunen. Identifisering av samiske interesser er i stedet knyttet til de etablerte planprosessene og gjennomføres innenfor rammene av disse.

Fylkeskommunen har samtidig etablert flere formelle ordninger som skal støtte arbeidet med å identifisere samiske interesser. Fra intervju fremgår det at fylkeskommunen har et styringssystem for planarbeid, hvor det blant annet finnes en egen rutine for vurdering av konsultasjonsplikt etter sameloven.

Videre fremgår det av intervju med seksjonsleder Regional at fylkeskommunen har utarbeidet en håndbok for planprosesser. Den gjelder regionale planprosesser der fylkeskommunen er planmyndighet, og beskrives som et verktøy for å bidra til økt systematikk og mer lik praksis i planarbeidet. Det fremgår av samme intervju at håndboken omhandler vurdering av samiske interesser og behov for konsultasjon som en del av planprosessen, og at dette skal avklares i den enkelte planprosess. Vurderingen knyttes til gjennomføring av planarbeidet, herunder samarbeid, medvirkning og involvering av relevante aktører, blant annet gjennom fylkeskommunens egne medvirkningsorganer.

Det fremgår samtidig at håndboken ikke fastsetter at identifisering skal gjennomføres på et bestemt tidspunkt i planprosessen, men at vurderingen inngår som en del av de løpende vurderingene i planarbeidet.

En prosjektleder innenfor samferdsel forteller i intervju at vurdering av samiske interesser er lagt inn som et fast vurderingspunkt i planprosesser der fylkeskommunen er tiltakshaver, og at det benyttes kartgrunnlag, sjekklister og vurderingsmaler i arbeidet med å identifisere om samiske interesser kan bli berørt.

Videre fremgår det av intervju med en seksjonsleder innenfor samferdsel, at identifisering av samiske interesser inngår i tidlige faser av planprosesser, blant annet gjennom oppstartsmøter med kommunene, bruk av faste høringslister og intern samordning mellom fagmiljøer for å avklare mulige konfliktpunkter.

Intervjuene viser at vurderingen av om samiske interesser kan bli berørt, blir gjort innenfor rammene av den enkelte planprosess Flere informanter peker på at vurderingen krever faglig skjønn og tilpasning til den konkrete saken.

Eksempel fylkesveg 770

For å undersøke hvordan de etablerte ordningene fungerer i praksis, har revisjonen sett nærmere på reguleringsplanarbeidet for fylkesveg 770 Kolvereid–Nakling. Saken er valgt fordi fylkeskommunen her har vært tiltakshaver og det er gjennomført konsultasjoner med samiske interesser.

Prosjektleder for planprosessen knyttet til FV770 beskriver i intervju at det i denne saken var reindriften som ble identifisert som den sentrale samiske interessen. Han peker på at reindrift ofte er det samiske interesseområdet som utløser behov for konsultasjoner i vegprosjekter i Nord-Trøndelag.

Samtidig framgår det at identifiseringen ikke nødvendigvis skjedde gjennom en etablert intern prosedyre. Prosjektleder opplyser at fylkeskommunen var usikker på konsultasjonsplikten fordi dette var relativt nytt, og han viser til at det var Statsforvalteren i Nordland, som reindriftsfaglig myndighet, som pekte på eller anbefalte konsultasjon. Etter hans oppfatning var det denne anbefalingen som utløste konsultasjonsprosessen.

Prosjektleder uttrykker også usikkerhet om hvordan vurderingene ble gjort helt i starten av saken, og om initiativet kom fra statsforvalteren eller fra fylkeskommunens egne vurderinger.

Fagleder i NRL[3] stiller spørsmål ved hvordan fylkeskommunen identifiserer saker som kan berøre samiske interesser. Hun opplyser at det er uklart for NRL hvilke rutiner fylkeskommunen bruker for å avgjøre hvilke saker som skal være gjenstand for konsultasjoner.

Hun finner det lite sannsynlig at de få sakene NRL har vært involvert i representerer de eneste fylkeskommunale sakene som kan berøre samiske interesser, og mener at flere veg-, mast- og infrastruktursaker trolig kunne vært aktuelle for konsultasjon.

NRLs representant opplyser at det er uklart hvilke rutiner fylkeskommunen benytter for å identifisere saker som kan berøre samiske interesser, og hvordan det avgjøres hvilke saker som blir gjenstand for konsultasjon.

[3] Norske Reindriftsamers Landsforbund.

3.3.2 Revisors vurdering

Fylkeskommunen har etablert ordninger for å identifisere samiske interesser i planprosesser, men ordningene er ikke enhetlige og gir i begrenset grad føringer for når identifiseringen skal gjennomføres

Revisor legger til grunn for sin vurdering at fylkeskommunen skal ha ordninger for å identifisere planprosesser om arealbruk der samiske interesser kan bli direkte berørt.

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har etablert flere ordninger som skal bidra til å identifisere samiske interesser i planprosesser. Dette omfatter blant annet rutiner for vurdering av konsultasjonsplikt, håndbok for regionale planprosesser, bruk av kartgrunnlag, sjekklister og vurderingsmaler, samt faste vurderinger av samiske interesser i planarbeidet. Videre benyttes oppstartsmøter, høringslister og intern samordning mellom fagmiljøer som en del av arbeidet med å avklare om samiske interesser kan bli berørt.

Samtidig viser datagrunnlaget at ordningene i stor grad er knyttet til de enkelte fagavdelingene og de konkrete planprosessene. Det er ikke etablert én samlet og enhetlig prosedyre for identifisering av samiske interesser på tvers av fylkeskommunen. Ansvar og vurderinger er i hovedsak lagt til de fagmiljøene som gjennomfører planarbeidet.

Revisor merker seg også at flere av ordningene gir begrensede føringer for når vurderingen av samiske interesser skal gjennomføres. Håndboken for regionale planprosesser beskriver at vurderingen skal inngå i planprosessen, men fastsetter ikke et bestemt tidspunkt for når identifiseringen skal skje. Tilsvarende viser intervjuene knyttet til reguleringsplanlegging at vurderingen av samiske interesser er integrert i planarbeidet, men uten tydelige krav til når den skal være gjennomført.

Gjennomgangen av planarbeidet for fv. 770 viser at samiske interesser ble identifisert. Samtidig opplyser prosjektleder at identifiseringen av konsultasjonsbehovet kan ha vært påvirket av innspill fra statsforvalteren i Nordland, og at det var usikkerhet knyttet til konsultasjonsplikten i de innledende fasene av prosjektet. NRL stiller på sin side spørsmål ved hvordan fylkeskommunen identifiserer saker som kan berøre samiske interesser og hvordan det avgjøres hvilke saker som blir gjenstand for konsultasjon.

Etter revisors vurdering har fylkeskommunen etablert ordninger som gjør det mulig å identifisere planprosesser der samiske interesser kan bli berørt. Ordningene er imidlertid i begrenset grad standardisert, og vurderingen av hvilke saker som skal fanges opp, er i stor

grad basert på faglige vurderinger i den enkelte planprosess. Kriteriet vurderes derfor som delvis oppfylt.

3.4 Varsling

3.4.1 Data om varsling

Fylkeskommunens håndbok for planprosesser beskriver vurdering av samiske interesser og behov for konsultasjon som en del av planprosessens arbeid med kommunikasjon og medvirkning. Det fremgår at vurdering av konsultasjonsbehov skal inngå i oppstartsfasen, blant annet gjennom interessentanalyser og utarbeidelse av kommunikasjons- og medvirkningsplan. Håndboken gir imidlertid ikke nærmere føringer for hvordan varsling av konsultasjon skal gjennomføres eller på hvilket tidspunkt i planprosessen varslingen skal skje.

Rutinen for konsultasjonsplikt etter sameloven gir mer konkrete føringer for varsling. Her fremgår det at varsling skal skje så tidlig som mulig i prosessen. Rutinen beskriver at varsling blant annet kan skje gjennom brev, telefon eller invitasjon til møte. Formålet med varslingen er å avklare om det foreligger behov for konsultasjon og hvordan konsultasjonen eventuelt skal gjennomføres.

Intervjuene viser at hvilke samiske interesser som varsles, varierer med sakens karakter. I regionale og mer overordnede plansaker opplyser informantene at Sametinget ofte er en sentral aktør. I regulerings- og utbyggingssaker varsles i større grad reinbeitedistrikter eller andre samiske interesser som vurderes å være direkte berørt.

En samfunnsplanlegger opplyser at fylkeskommunen i nyere regionale planprosesser har hatt økt oppmerksomhet om tidlig kontakt med Sametinget. I forbindelse med revisjon av regional plan for arealbruk vurderes det blant annet å kontakte Sametinget allerede ved oppstart av arbeidet med planprogrammet for å avklare behovet for konsultasjon. Samfunnsplanleggeren viser også til at Sametinget har vært tydelig på betydningen av tidlig konsultasjon i planprosesser.

I intervju med sekretær for fylkeskommunens samiske utvalg, Saemien moenehtse, opplyses det at utvalget kan involveres i saker som berører samiske interesser. Utvalget fungerer som et medvirkningsorgan og kan avgi uttalelser i forbindelse med den politiske behandlingen av saker. Sekretæren opplyser samtidig at utvalget ikke er konsultasjonspart etter sameloven, og at involvering av utvalget kommer i tillegg til varsling og eventuell konsultasjon med berørte samiske interesser.

I intervju med en ansatt i Sametingsadministrasjonen ble det opplyst at formelle henvendelser er hovedkanalen for å starte konsultasjoner. Han opplyste videre at det utarbeides referater fra konsultasjonene, og at hans oppfatning var at varsling om konsultasjoner skjer på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt

Som del av revisjonen er det gjennomført dokumentgjennomgang av reguleringsplanarbeidet for fylkesveg. 770 Kolvereid–Nakling. Dokumentasjonen viser at berørte reinbeitedistrikter ble varslet i forbindelse med oppstart av planarbeidet. Prosjektleder opplyser også at saken ble varslet ved planoppstart, og at berørte reinbeitedistrikter ble gjort kjent med saken tidlig i prosessen.

3.4.2 Revisors vurdering

Fylkeskommunen har etablert ordninger for å varsle berørte samiske interesser om planprosesser der det kan foreligge konsultasjonsplikt. Varsling gjennomføres i praksis.

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har etablert rutiner for varsling av berørte samiske interesser. Både håndboken for planprosesser og rutinen for konsultasjonsplikt omtaler vurdering av konsultasjonsbehov i tidlige faser av planarbeidet. Rutinen gir også konkrete føringer om at varsling skal skje så tidlig som mulig i prosessen.

Datagrunnlaget viser videre at varsling gjennomføres i praksis. Hvem som varsles synes å være tilpasset sakens karakter.

Gjennomgangen av planarbeidet for fv. 770 viser at reinbeitedistriktet ble varslet ved oppstart av planprosessen og senere invitert til konsultasjon.

Etter revisors vurdering har fylkeskommunen etablert ordninger som gjør det mulig å varsle berørte samiske interesser om planprosesser der det kan foreligge konsultasjonsplikt. Datagrunnlaget viser også at varsling gjennomføres i praksis.

3.5 Gjennomføring av konsultasjoner i planprosesser

3.5.1 Gjennomføring av konsultasjoner

Fylkeskommunens håndbok for planprosesser omtaler konsultasjon som ett av flere nivåer for involvering av interessenter, sammen med informasjon, medvirkning og samskaping. Konsultasjon inngår dermed som en del av den samlede tilnærmingen til involvering i planprosesser. Håndboken beskriver konsultasjon i sammenheng med samarbeid og medvirkning med relevante aktører. Samtidig fremgår det ikke av håndboken hvordan

konsultasjoner skal gjennomføres som en særskilt prosessform, eller hvordan konsultasjon skal avgrenses mot ordinær medvirkning og høring.

Rutinen for konsultasjonsplikt etter sameloven gir mer konkrete føringer. Her fremgår det at konsultasjon er noe mer enn en høring, og at formålet er å oppnå enighet gjennom dialog mellom partene. Konsultasjoner skal gjennomføres som reell dialog, basert på utveksling av synspunkter og nødvendig informasjon. Det fremgår videre at samiske interesser skal involveres tidlig i prosessen og før det treffes beslutninger. Rutinen beskriver også hvordan konsultasjoner kan gjennomføres i praksis, blant annet gjennom møter der saken presenteres, spørsmål og innspill diskuteres og partene søker å komme frem til en løsning gjennom dialog. Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og dokumenteres gjennom referat.

Flere informanter opplyser at konsultasjoner gjennomføres både med Sametinget og med andre samiske interesser som vurderes å være direkte berørt av den aktuelle saken. Informantene viser til at det i mange saker er andre samiske interesser enn Sametinget som deltar i konsultasjonene, blant annet reinbeitedistrikter i regulerings- og utbyggingssaker.

Flere informanter beskriver samtidig at konsultasjonsregelverket fortsatt oppleves som relativt nytt. Prosjektleder for planarbeidet på fylkesveg 770 Kolvereid–Nakling, opplyser at fylkeskommunen hadde begrenset erfaring med konsultasjoner da arbeidet startet. Han beskriver at det i reguleringsplanprosesser kan være vanskelig å trekke et tydelig skille mellom ordinær dialog og medvirkning etter plan- og bygningsloven på den ene siden, og formelle konsultasjoner etter sameloven på den andre siden. Han opplyser også at fylkeskommunen valgte å involvere flere aktører i de første konsultasjonene fordi gjennomføringen av konsultasjoner var nytt for organisasjonen.

Det har i revisjonen vært vanskelig å få oversikt over omfanget av gjennomførte konsultasjoner i fylkeskommunen. Dokumentgjennomgangen viser at det ikke finnes en samlet oversikt eller registrering av saker hvor konsultasjoner er gjennomført. Datagrunnlaget gir derfor begrenset informasjon om hvor ofte konsultasjoner faktisk gjennomføres i planprosesser, eller om det finnes saker der konsultasjonsplikt har vært vurdert uten at konsultasjoner er gjennomført.

En representant fra Sametingets administrasjon beskriver konsultasjonene med fylkeskommunen som ryddige og preget av god dialog mellom partene. Informanten opplyser at praksisen rundt konsultasjoner har utviklet seg over tid etter at konsultasjonsbestemmelsene ble innført, og at det i starten var behov for å avklare innholdet i ordningen. Informanten er av den oppfatning at konsultasjonsplikten etterleves av

fylkeskommunen. Inntrykket er at fylkeskommunen i stor grad klarer å fange opp saker som kan ha samisk interesse. Det trekkes ikke frem konkrete saker der Sametinget burde vært involvert uten at det har skjedd.

Som del av revisjonen er det gjennomført en nærmere gjennomgang av reguleringsplanarbeidet for fv. 770 Kolvereid–Nakling. Dokumentasjonen viser at det er gjennomført tre konsultasjoner i løpet av planprosessen.

3.5.2 Revisors vurdering

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen gjennomfører konsultasjoner når samiske interesser identifiseres som berørt. Datagrunnlaget gir samtidig begrenset grunnlag for å vurdere om dette skjer i alle saker der konsultasjonsplikt kan være aktuell.

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har etablert rutiner for gjennomføring av konsultasjoner. Rutinen for konsultasjonsplikten etter sameloven beskriver både formålet med konsultasjonene og hvordan de skal gjennomføres. Videre viser intervjuene at konsultasjoner gjennomføres i saker der fylkeskommunen vurderer at samiske interesser kan bli direkte berørt.

Gjennomgangen viser samtidig at fylkeskommunen ikke har en samlet oversikt over gjennomførte konsultasjoner. Revisjonen har derfor begrenset grunnlag for å vurdere om konsultasjoner gjennomføres i alle saker der konsultasjonsplikten kan være aktuell.

Casegjennomgangen av fv. 770 viser at fylkeskommunen gjennomførte konsultasjoner med berørte samiske interesser

En representant fra Sametingets administrasjon beskriver konsultasjonene med fylkeskommunen som ryddige og preget av god dialog, og er av den oppfatning at konsultasjonsplikten etterleves i de sakene Sametinget deltar i.

Etter revisors vurdering viser datagrunnlaget at fylkeskommunen gjennomfører konsultasjoner i planprosesser der samiske interesser blir berørt. Datagrunnlaget gir samtidig begrenset grunnlag for å vurdere om konsultasjoner gjennomføres i alle saker hvor konsultasjonsplikten kan være aktuell. Gjennomgangen av fylkesveg 770 viser også at tidspunktet for konsultasjonene kan oppfattes ulikt av fylkeskommunen og de samiske interessene, særlig når deler av planarbeidet er gjennomført før konsultasjonene starter.

3.6 Reell dialog og påvirkning

Fylkeskommunens rutine for konsultasjonsplikt etter sameloven beskriver konsultasjoner som en dialogbasert prosess med formål om å oppnå enighet mellom partene. Av rutinen framgår det at konsultasjoner skal gjennomføres som reell dialog, basert på utveksling av synspunkter og nødvendig informasjon. Det framgår videre at samiske interesser skal involveres tidlig i prosessen og før det treffes realitetsbeslutninger.

Rutinen beskriver også hvordan konsultasjoner kan gjennomføres i praksis. Dette omfatter blant annet møter hvor saken presenteres, spørsmål og innspill drøftes og partene søker å komme fram til løsninger gjennom dialog. Det framgår videre at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro, på likeverdig grunnlag og dokumenteres gjennom referater.

En representant fra Sametingets administrasjon beskriver konsultasjonene med fylkeskommunen som ryddige og preget av god dialog mellom partene (generell betraktning). Informanten opplyser at praksisen rundt konsultasjoner har utviklet seg etter at konsultasjonsbestemmelsene ble innført, og at det i starten var behov for å avklare innholdet i ordningen. Informanten er av den oppfatning at konsultasjonsplikten etterleves av fylkeskommunen.

I reguleringsplanarbeidet for fylkesveg 770 Kolvereid–Nakling viser dokumentasjonen at det ble gjennomført tre konsultasjoner i planprosessen og at disse er dokumentert gjennom referater.

Referatene viser at dialogen omfattet valg av løsning, konsekvenser for reindrift, flytteleier, beiteområder og mulige avbøtende tiltak. Dokumentasjonen viser også at fylkeskommunen besvarte spørsmål, oversendte dokumentasjon og ga tilbakemeldinger på flere av innspillene som ble fremmet.

Tidspunkt	Hendelse
2022–2023	Planprogram fastsettes og planarbeidet igangsettes
2022–2023	Siling av alternativer gjennomføres og hovedløsning utredes videre
2023	Arbeid med konsekvensutredning (KU) og planforslag pågår
28.02.2024	Konsultasjon 1 gjennomføres
2024	Videre arbeid med planforslag og utredninger

19.02.2025	Konsultasjon 2 gjennomføres
2025 (før sommer)	Planforslag nær ferdigstillelse
17.06.2025	Konsultasjon 3 gjennomføres
2025	Planforslag ferdigstilles og oversendes for behandling
Ikke vedtatt per revisjon	Reguleringsplanen er ikke endelig vedtatt av kommunen

Tabell 1 - Oversikt over planprosess FV770

Tidslinjen viser at planprogrammet var fastsatt og at arbeidet med siling av alternativer var gjennomført før første konsultasjon ble avholdt.

Intervju med fagleder i NRL viser at reindriften opplevde at sentrale valg i planprosessen var gjort før konsultasjonene startet, og at dette reduserte muligheten til å påvirke sentrale valg i saken.

Dokumentasjonen viser videre at det underveis i konsultasjonsprosessen ble reist spørsmål knyttet til informasjonsgrunnlaget og gjennomføringen av konsultasjonene. I referatet fra den siste konsultasjonen framgår det at partene ikke var enige om flere sentrale spørsmål, og konsultasjonen omtales som brutt.

Konsultasjonene ble gjennomført 28. februar 2024, 19. februar 2025 og 17. juni 2025, og er dokumentert gjennom referater. Referatene viser dialog mellom fylkeskommunen og berørte reindriftsinteresser om blant annet valg av løsning, konsekvenser for reindrift, flytteleier, beiteområder og mulige avbøtende tiltak.

Tidslinjen for planarbeidet viser samtidig at planprogrammet var fastsatt og at arbeidet med siling av alternativer var gjennomført før første konsultasjonsmøte ble avholdt. Dokumentasjonen viser også at det gikk relativt lang tid mellom konsultasjonene, samtidig som arbeidet med konsekvensutredning og planforslag pågikk mellom møtene.

Intervjuet med fagleder fra NRL viser at reindriften opplevde at sentrale valg i planprosessen var gjort før konsultasjonene startet. Hun opplyser at silingsrapporten ble lagt frem etter at arbeidet med å redusere antall alternativer allerede var gjennomført, og at reindriften derfor oppfattet at sentrale beslutninger var tatt før konsultasjonsprosessen kom i gang. Hun beskriver konsultasjon som en løpende prosess som bør pågå før sentrale valg treffes.

Referatene fra konsultasjonene viser videre at det ble fremmet innspill knyttet til konsekvenser for reindrift, flytteleier, samlet belastning og ulike avbøtende tiltak.

Dokumentasjonen viser også at det gjennom prosessen ble reist spørsmål knyttet til både informasjonsgrunnlaget og gjennomføringen av konsultasjonene. I referatet fra den siste konsultasjonen fremgår det at partene ikke var enige om flere sentrale spørsmål, og konsultasjonen omtales som brutt.

- **Konsultasjon 1 – 28.02.2024**

Første konsultasjon ble gjennomført 28. februar 2024. Dagsorden omfattet blant annet orientering om planarbeidet, avklaringer om prosess og forventninger til konsultasjonene samt drøfting av foreløpig veimodell og mulige konsekvenser for reindrift.

Det framgår av dokumentasjonen at forslag til referat ble oversendt deltakerne etter møtet. Da det ikke kom inn merknader til referatet, ble dette lagt til grunn som endelig referat.

- **Konsultasjon 2 – 19.02.2025**

I konsultasjon 2 presenterte fylkeskommunen anbefalt veglinje og orienterte om status i planarbeidet.

Referatet viser at representanter for reindriften tok opp flere forhold knyttet til konsekvenser for reindriften. Tema som ble tatt opp var blant annet samlet belastning fra flere tiltak, etablering av reingjerde, forslag om rekkefølgebestemmelser, konsekvenser for flytteleier og beiteområder samt begrunnelse for valg av alternativ.

Referatet viser videre at fylkeskommunen orienterte om justeringer av veglinjen, arbeidet med dokumentasjon av alternativvalg og videre planlagt behandling av saken. Det framgår også at fylkeskommunen stilte seg positiv til forslag om rekkefølgebestemmelse knyttet til reingjerde, men at spørsmålet måtte vurderes videre i reguleringsplanarbeidet.

- **Konsultasjon 3 – 17.06.2025**

I konsultasjon 3 ble planforslaget og det videre arbeidet gjennomgått.

Referatet viser at representanter for reindriften blant annet tok opp konsekvenser for beiteområder og flytteleier, risiko for påkjørsler, behov for skadeforebyggende tiltak og spørsmål knyttet til informasjonsgrunnlaget og gjennomføringen av prosessen.

Referatet viser videre at fylkeskommunen orienterte om konsekvensutredningen, tidligere vurderinger av alternativer og videre oppfølging av planarbeidet. Det framgår også at relevante dokumenter skulle oversendes partene.

Reguleringsarbeidet er ikke ferdig, og fylkeskommunen har invitert til et 4. konsultasjonsmøte.

3.6.1 Revisors vurdering

Fylkeskommunen har lagt til rette for dialog mellom partene i konsultasjonsprosessene. Datagrunnlaget viser samtidig ulike oppfatninger av i hvilken grad konsultasjonene har gitt reell mulighet til å påvirke planprosessen. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har etablert rutiner som beskriver konsultasjoner som en dialogbasert prosess med formål om å oppnå enighet mellom partene. Det er gjennomført konsultasjoner med berørte samiske interesser, og prosessene er dokumentert gjennom referater.

Revisjonen vurderer at konsultasjonene i den undersøkte planprosessen har gitt grunnlag for dialog mellom partene. Referatene viser at reindriften har fremmet innspill til planarbeidet, og at fylkeskommunen har besvart spørsmål, oversendt dokumentasjon og gitt tilbakemeldinger på flere av innspillene.

Samtidig viser datagrunnlaget ulike oppfatninger av i hvilken grad konsultasjonene ga reell mulighet for påvirkning. Representanten fra Sametinget beskriver konsultasjonene som ryddige og preget av god dialog, mens representanten fra Norske Reindriftsamers Landsforbund opplyser at sentrale valg etter deres oppfatning var gjort før konsultasjonene startet. Det ble også reist spørsmål om informasjonsgrunnlaget og gjennomføringen av konsultasjonene, og den siste konsultasjonen endte uten enighet mellom partene.

Etter revisors vurdering har fylkeskommunen lagt til rette for dialog mellom partene og gitt berørte samiske interesser anledning til å fremme sine synspunkter. Datagrunnlaget viser samtidig forhold som kan ha redusert muligheten for påvirkning på deler av beslutningsgrunnlaget, særlig knyttet til tidspunktet for konsultasjonene og uenighet om prosess og informasjonsgrunnlag. Kriteriet vurderes derfor som delvis oppfylt.

3.7 Dokumentasjon av konsultasjonsprosesser

Rutinen for konsultasjonsplikt etter sameloven beskriver at gjennomførte konsultasjoner skal dokumenteres. Det skal utarbeides referat som gjengir temaene som er behandlet, partenes synspunkter og konklusjoner fra møtene.

Fylkeskommunens håndbok for planprosesser stiller generelle krav til dokumentasjon og arkivering av planprosesser, men inneholder ikke egne bestemmelser om dokumentasjon av konsultasjoner som særskilt prosessform.

Intervjuene viser at ansvaret for dokumentasjon av konsultasjoner ligger hos de fagmiljøene som gjennomfører planarbeidet.

Som del av revisjonen er det gjennomført en dokumentgjennomgang av planarbeidet for fv. 770 Kolvereid–Nakling. Gjennomgangen viser at konsultasjonene er dokumentert gjennom egne referater. Det foreligger referater fra konsultasjonene 28. februar 2024, 19. februar 2025 og 17. juni 2025.

Referatene beskriver temaene som ble behandlet, innspill fra partene og oppfølging av tidligere møter. Prosjektleder opplyser også at referatene ble sendt til deltakerne og korrigert når det kom merknader til innholdet.

Dokumentasjonen viser videre at konsultasjonene inngår som en del av planprosessens samlede dokumentasjon gjennom referater, planmateriale og øvrige saksdokumenter.

Revisjonen har ikke funnet en samlet oversikt over gjennomførte konsultasjoner på tvers av fylkeskommunens planarbeid.

3.7.1 Revisors vurdering

Fylkeskommunen dokumenterer gjennomførte konsultasjoner i den enkelte planprosess. Kriteriet er oppfylt.

Datagrunnlaget viser at gjennomførte konsultasjoner dokumenteres gjennom referater. Gjennomgangen av fv. 770 viser at det foreligger referater fra alle gjennomførte konsultasjoner, og at referatene beskriver temaene som ble diskutert, partenes innspill og videre oppfølging.

Revisjonen har ikke funnet en samlet oversikt over gjennomførte konsultasjoner på tvers av fylkeskommunens planarbeid. Dette påvirker revisjonens mulighet til å vurdere omfanget av konsultasjoner, men endrer ikke vurderingen av at de gjennomførte konsultasjonene i den undersøkte saken er dokumentert.

Revisjonen vurderer derfor at kriteriet er oppfylt.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Problemstilling 1

Har Trøndelag fylkeskommune etablert hensiktsmessige styrings- og kontrollmekanismer for å følge opp samarbeidsavtalen med Sametinget?

Revisjonen konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune i hovedsak har etablert styrings- og kontrollmekanismer for å følge opp samarbeidsavtalen med Sametinget.

Fylkeskommunen har i hovedsak etablert styrings- og kontrollmekanismer for oppfølging av samarbeidsavtalen med Sametinget. Revisjonen finner samtidig at ansvaret for oppfølgingen i begrenset grad er konkretisert i styringsdokumentene, og at rutinene for identifisering av saker som kan berøre samiske interesser varierer mellom de undersøkte fagområdene.

Problemstilling 2

Har Trøndelag fylkeskommune etablert og praktisert ordninger som sikrer gjennomføring av konsultasjonsplikten innenfor planarbeid (arealbruk)?

Revisjonen finner at fylkeskommunen har etablert ordninger for å identifisere, varsle og gjennomføre konsultasjoner i planprosesser. Datagrunnlaget viser også at konsultasjoner gjennomføres i praksis. Samtidig viser gjennomgangen av reguleringsplanarbeidet for fylkesveg 770 Kolvereid–Nakling at det er ulike oppfatninger av om konsultasjonene kom tidlig nok til å gi reell påvirkning på sentrale valg i planprosessen. Revisjonen vurderer derfor at fylkeskommunen delvis har etablert og praktisert ordninger som sikrer gjennomføring av konsultasjonsplikten i planarbeid.

Fylkeskommunen har etablerte mekanismer for koordinering, men mekanismene sikrer ikke nødvendigvis en tilstrekkelig samlet og enhetlig praksis på tvers av organisasjonen.

Samlet risikobilde

Revisjonen vurderer at videre utvikling av fylkeskommunens arbeid med samiske interesser og konsultasjoner i stor grad vil være avhengig av fylkeskommunens evne til å sikre systematisk læring, samordning og erfaringsdeling på tvers av organisasjonen. Uten en slik samordning er det risiko for at kompetanse og erfaring i hovedsak blir knyttet til

enkeltpersoner og enkeltmiljøer. Dette kan begrense organisasjonens evne til å utvikle en ensartet og robust praksis over tid.

4.2 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Trøndelag fylkeskommune:

- styrker mandat, ansvar og oppfølging av arbeidet med samarbeidsavtalen for å sikre en mer samlet og systematisk styring på tvers av organisasjonen.
- sikrer at konsultasjoner gjennomføres så tidlig at berørte samiske interesser gis reell mulighet til å påvirke beslutningsgrunnlaget
- styrker samordningen av arbeidet med samiske saker og konsultasjoner for å sikre systematisk læring, kompetanseutvikling og en mer ensartet praksis på tvers av organisasjonen.

KILDER

- Kommunal- og distriktsdepartementet. 2021. *Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser.* Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-for-kommuner-og-fylkeskommuner-om-konsultasjoner-med-samiske-interesser/id2868782/
- *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).* 1987 https://lovdata.no/lov/1987-06-12-56
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).* 2008 https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71
- *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).* 2018 https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83
- Sametinget og Trøndelag fylkeskommune. 2023. *Samarbeidsavtale mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune 2023–2026.* https://sametinget.no/_f/p1/if4e8ddb4-876e-4be4-9e35-0b3790ef79b0/samarbeidsavtale-mellom-sametinget-og-trondelag-fylkeskommune-2023-2026.pdf

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/vurderes 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.

Kilder til kriterieutledningen

Revisjonskriteriene er utledet med grunnlag i:

- Kommuneloven § 25-1 om internkontroll
- Sameloven kapittel 4 om konsultasjoner
- Plan- og bygningsloven §§ 3-1, 5-1 og 8-3
- Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser
- Sametinget Planveileder 2021
- Samarbeidsavtale mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune 2023-2026

Problemstilling 1

Innledning

Revisjonskriteriene er utledet for å belyse om Trøndelag fylkeskommune har hensiktsmessige styrings- og kontrollmekanismer for å følge opp samarbeidsavtalen med Sametinget. Problemstillingen gjelder ikke om fylkeskommunen har nådd de politiske eller strategiske målene i avtalen, men om fylkeskommunen har etablert en styring som gjør det mulig å følge avtalen opp på en systematisk, dokumentert og etterprøvbar måte. Kriteriene er derfor i hovedsak utledet fra kommunelovens regler om internkontroll, supplert med samelovens regler om konsultasjoner, plan- og bygningslovens regler om planlegging og medvirkning, samt de mer konkrete bestemmelsene i samarbeidsavtalen om samarbeidsformer, møteplasser, rapportering og kontaktpunkter.

Rettslig og avtalerettslig grunnlag

Etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren sørge for internkontroll med administrasjonens virksomhet. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunedirektøren skal blant annet utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, og dokumentere internkontrollen i nødvendig omfang. Disse kravene gjelder også når fylkeskommunen skal følge opp tverrgående forpliktelser og samarbeidsordninger.

Etter sameloven § 4-4 skal offentlige myndigheter, herunder fylkeskommuner, konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Sameloven §§ 4-5 til 4-7 stiller videre krav om varsel, gjennomføring i god tro med formål om å oppnå enighet, og protokollføring. I veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser presiseres det at lovens regler skal fungere som et praktisk grunnlag for gjennomføring av konsultasjoner. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at fylkeskommunen må ha en praksis for å vurdere, på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, om en sak kan utløse konsultasjonsplikt

Plan- og bygningsloven (lov om planlegging og byggesaksbehandling) § 5-1 fastslår at «enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning», og at kommunen skal påse at dette er oppfylt.

Etter revisjonens vurdering innebærer dette, sett i sammenheng med reglene om konsultasjoner i sameloven kapittel 4, at fylkeskommunen må ha rutiner for på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen å vurdere om en sak kan berøre samiske interesser, slik at konsultasjoner kan gjennomføres i tråd med kravene om tidlig involvering og reell påvirkningsmulighet.

Samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Trøndelag fylkeskommune 2023-2026 angir dels brede samfunnsmål, men den inneholder også operative føringer for hvordan samarbeidet skal foregå. Avtalens del 3 fastsetter blant annet at konsultasjon i saker i Trøndelag skjer med Sametinget og/eller direkte berørte samiske interesser, at Samisk råd i Trøndelag er en arena for forankring og jevnlig drøfting av avtalen, at det skal holdes jevnlige politiske møter, at administrasjonene møtes minst én gang i året, at årlig skriftlig rapportering over samarbeidsavtalen skal ses i sammenheng med de årlige samarbeidsmøtene, og at begge parter skal ha en kontaktperson. Avtalen forutsetter dermed konkrete strukturer for oppfølging, koordinering og dokumentasjon.

Operasjonalisering av kriterier

På denne bakgrunnen legger revisjonen til grunn følgende kriterier.

Kriterium 1: Ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen skal være tydelig plassert i administrasjonen.

Kriteriet er utledet fra kommuneloven § 25-1 bokstav a, sammenholdt med samarbeidsavtalens forutsetning om administrativ oppfølging og kontaktpersoner. For en tverrgående avtale som berører flere sektorer, er det ikke tilstrekkelig at ansvaret er underforstått eller personavhengig. Det skal være avklart hvor i administrasjonen det overordnede ansvaret ligger, hvem som koordinerer oppfølgingen, og hvem som er fylkeskommunens kontaktpunkt overfor Sametinget.

Dette innebærer at fylkeskommunen skal kunne vise:

- hvilken enhet eller funksjon som har et definert koordineringsansvar for avtalen
- hvem som er kontaktperson overfor Sametinget
- hvordan ansvar for oppfølging er kommunisert internt i organisasjonen.

Kriterium 2: Fylkeskommunen skal ha rutiner for å identifisere saker som kan påvirke samiske interesser direkte

Kriteriet er utledet fra kommuneloven § 25-1 bokstav b og sameloven § 4-4, lest i lys av konsultasjonsveilederen. Når samiske interesser kan berøres i mange ulike typer saker, må fylkeskommunen ha en styring som gjør at slike saker fanges opp. Kriteriet gjelder ikke at fylkeskommunen skal definere en egen sektor for «samiske saker», men at organisasjonen må ha en måte å identifisere når samiske interesser eller samarbeidsavtalen er relevante i en sak.

Dette innebærer at fylkeskommunen bør kunne vise:

- hvordan saksbehandlere eller ledere vurderer om en sak kan berøre samiske interesser direkte
- hvordan det vurderes om Sametinget eller andre samiske interesser skal involveres
- hvordan denne vurderingen håndteres i planprosesser, forskriftssaker eller andre myndighetsutøvende saker.

Kriterium 3: Fylkeskommunen skal ha etablerte ordninger for administrativ og politisk oppfølging av samarbeidsavtalen

Kriteriet er utledet direkte fra samarbeidsavtalens del 3 bokstav b-d. Her er avtalen tilstrekkelig konkret til å brukes som revisjonskriterium. Avtalen forutsetter en kombinasjon av

rådgivende arena, politiske møter og administrativ oppfølging. Revisjonen kan derfor undersøke om disse ordningene faktisk er etablert og brukt.

Dette innebærer at fylkeskommunen bør kunne vise:

- at Samisk råd brukes som arena for forankring og jevnlig drøfting av avtalen
- at det gjennomføres jevnlige møter på politisk nivå
- at administrasjonene møtes minst én gang i året for samordning, drøfting av utfordringer og prioriteringer.

Kriterium 4: Fylkeskommunen skal ha mekanismer for koordinering av saker som berører samiske interesser.

Kriteriet er utledet fra kommuneloven § 25-1 bokstav a og b, samt avtalens del 3 bokstav e om løpende samarbeid. Når avtalen treffer bredt ut i organisasjonen, må fylkeskommunen ha en koordinerende praksis som reduserer risikoen for at relevante saker håndteres ulikt eller uten at samiske hensyn blir oppdaget.

Dette innebærer at fylkeskommunen bør kunne vise:

- hvordan informasjon om avtalen og samiske hensyn formidles mellom relevante fagområder
- hvordan administrasjonen samordner saker som involverer flere enheter
- hvordan kontakt med Sametinget eller andre samiske interesser koordineres når flere deler av organisasjonen er berørt.

Kriterium 5: Oppfølgingen av samarbeidsavtalen skal dokumenteres.

Kriteriet er utledet fra kommuneloven § 25-1 bokstav d og samarbeidsavtalens del 3 bokstav d.Kommuneloven stiller krav om at internkontrollen skal dokumenteres i nødvendig omfang. Dette innebærer at fylkeskommunen må kunne vise hvordan oppfølgingen av samarbeidsavtalen er ivaretatt som en del av styring og kontroll i organisasjonen.

Samarbeidsavtalen forutsetter i tillegg skriftlig oppfølging og rapportering om samarbeidet, noe som innebærer at oppfølgingen bør være etterprøvbar over tid.

I saker der det gjennomføres konsultasjoner, følger det av sameloven § 4-7 at prosessen skal dokumenteres, blant annet gjennom referat eller protokoll. Formålet er å sikre at det i ettertid kan etterprøves hva som er gjort og hvilke vurderinger som er lagt til grunn.

Etter revisjonens vurdering tilsier dette samlet at fylkeskommunen må kunne fremvise en etterprøvbar oppfølging av samarbeidsavtalen, herunder dokumentasjon av sentrale aktiviteter, vurderinger og prosesser som knytter seg til oppfølgingen av avtalen og involvering av samiske interesser.

Kort oppsummering av kriteriene til problemstilling 1.

Revisjonen kan sammenfatte kriteriene slik:

- Ansvar for oppfølging av samarbeidsavtalen skal være tydelig plassert i administrasjonen.
- Fylkeskommunen skal ha rutiner for å identifisere saker som kan påvirke samiske interesser direkte.
- Fylkeskommunen skal ha etablerte ordninger for administrativ og politisk oppfølging av samarbeidsavtalen.
- Fylkeskommunen skal ha mekanismer for koordinering av saker som berører samiske interesser.
- Oppfølgingen av samarbeidsavtalen skal dokumenteres.

Problemstilling 2

Innledning

Revisjonskriteriene er utledet for å vurdere om Trøndelag fylkeskommune har etablert og praktiserer ordninger som sikrer etterlevelse av konsultasjonsplikten i planarbeid som gjelder arealbruk.

Problemstillingen omfatter både om fylkeskommunen har etablert systemer og rutiner for å ivareta konsultasjonsplikten, og om disse faktisk anvendes i planprosesser der arealdisponering kan påvirke samiske interesser direkte.

Kriteriene er basert på samelovens regler om konsultasjoner, plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og medvirkning, samt statlige veiledere om konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og samiske interesser.

Rettslig grunnlag

Konsultasjonsplikten følger av sameloven kapittel 4. Formålet med konsultasjonene er å sikre at samiske interesser blir involvert i beslutningsprosesser som kan få direkte betydning for dem, og at de gis en reell mulighet til å påvirke utfallet av saken.

Etter sameloven § 4-4 skal offentlige myndigheter konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Bestemmelsen gjelder også for fylkeskommuner.

Videre følger det av sameloven:

§ 4-5 at berørte samiske interesser skal varsles om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner

§ 4-6 at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet

§ 4-7 at det skal føres protokoll fra konsultasjonene

I veilederen for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner (KMD u.å.) presiseres det at det må vurderes om en sak kan påvirke samiske interesser direkte, og dermed utløse konsultasjonsplikt. Veilederen understreker videre at slike vurderinger bør gjøres tidlig i saksforberedelsen, slik at berørte samiske interesser får en reell mulighet til å påvirke utfallet av saken.

Plan- og bygningsloven er særlig relevant for fylkeskommunens arbeid med planlegging av arealbruk. Etter § 3-1 skal planleggingen blant annet bidra til å ivareta naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Etter § 5-1 skal det legges til rette for medvirkning i planleggingen, og etter § 8-3 skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner i planarbeidet.

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven gir et generelt rammeverk for medvirkning og hensyn i planprosesser. Etter revisjonens vurdering må disse bestemmelsene ses i sammenheng med sameloven, som stiller særskilte og mer konkrete krav til konsultasjon i saker som kan påvirke samiske interesser direkte.

Samlet sett gir dette et rettslig grunnlag for å vurdere om konsultasjonsplikten er identifisert, gjennomført og fulgt opp på en måte som sikrer reell påvirkning i planprosesser.

Operasjonalisering av kriterier

På denne bakgrunnen legger revisjonen til grunn følgende kriterier.

Kriterium 1 Fylkeskommunen skal ha ordninger for å identifisere planprosesser om arealbruk der samiske interesser kan bli direkte berørt.

Fylkeskommunen skal dokumentere gjennomførte konsultasjoner i planprosesser

Kriteriet er utledet fra sameloven § 4-4 og plan- og bygningsloven § 3-1.

For å oppfylle konsultasjonsplikten må fylkeskommunen ha en praksis for å identifisere planprosesser som kan påvirke samiske interesser direkte.

Dette innebærer at fylkeskommunen må ha rutiner eller systemer for å vurdere om samiske interesser kan bli berørt i planarbeid som gjelder arealdisponering. Vurderingen må skje tidlig i planprosessen, slik at eventuelle konsultasjoner kan gjennomføres på et tidspunkt der de kan gi reell påvirkning.

Fylkeskommunen må kunne vise hvordan slike vurderinger gjennomføres i praksis, herunder hvordan hensynet til samiske interesser inngår i vurderingen av planprosesser.

Kriterium 2: Fylkeskommunen skal varsle berørte samiske interesser om planprosesser der det kan foreligge konsultasjonsplikt.

For å kunne oppfylle konsultasjonsplikten må fylkeskommunen varsle berørte samiske interesser når det foreligger planprosesser som kan påvirke samiske interesser direkte.

Dette innebærer at fylkeskommunen må ha en praksis for å identifisere hvem som skal varsles, og hvordan varsling gjennomføres i planprosesser som gjelder arealdisponering. Varslingen bør skje tidlig i planprosessen, slik at berørte samiske interesser får reell mulighet til å ta stilling til om de ønsker konsultasjon.

Fylkeskommunen bør kunne vise hvordan og når varsling gjennomføres i praksis, herunder hvilke aktører som varsles og på hvilket tidspunkt i planprosessen.

Kriterium 3: Fylkeskommunen skal gjennomføre konsultasjoner i planprosesser om arealbruk der tiltak kan påvirke samiske interesser direkte.

Kriteriet er utledet fra sameloven § 4-4 og § 4-6.

For å oppfylle konsultasjonsplikten må fylkeskommunen gjennomføre konsultasjoner i planprosesser som kan påvirke samiske interesser direkte.

Dette innebærer at fylkeskommunen må kunne vise at konsultasjoner gjennomføres i slike planprosesser, og at de finner sted på et tidspunkt som gir berørte samiske interesser reell mulighet til å påvirke både prosessen og beslutningsgrunnlaget.

Konsultasjonene bør derfor gjennomføres før sentrale beslutninger tas i planprosessen, herunder før valg av løsninger og fastsettelse av planforslag.

Kriterium 4: Konsultasjoner skal gjennomføres på en måte som legger til rette for reell dialog og påvirkning i planprosessen.

Kriteriet er utledet fra sameloven § 4-6.

For å oppfylle konsultasjonsplikten må konsultasjoner gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Dette innebærer at berørte samiske interesser gis reell mulighet til å gi innspill og påvirke både prosessen og beslutningsgrunnlaget.

Konsultasjonene må derfor gjennomføres på en måte som legger til rette for dialog mellom partene, og hvor synspunkter fra Sametinget eller andre berørte samiske interesser tas inn og vurderes i planprosessen.

Fylkeskommunen bør kunne vise hvordan innspill fra konsultasjonene er håndtert, herunder hvordan synspunktene er vurdert og hvilke konsekvenser de har hatt for planarbeidet.

Kriterium 5: Fylkeskommunen skal dokumentere gjennomførte konsultasjoner i planprosesser.

Etter bestemmelsen skal det føres protokoll fra konsultasjoner. For å oppfylle dette kravet må fylkeskommunen dokumentere gjennomførte konsultasjoner i planprosesser som kan påvirke samiske interesser.

Dette innebærer at fylkeskommunen må kunne fremlegge dokumentasjon på gjennomførte konsultasjoner, for eksempel i form av referater eller protokoller fra konsultasjonsmøter.

Dokumentasjonen må gi et tilstrekkelig grunnlag for å etterprøve hva som er diskutert i konsultasjonene, hvilke innspill som er gitt, og hvordan partene har vurdert eventuelle uenigheter.

Kort oppsummering av kriteriene

Revisjonen legger til grunn følgende kriterier:

- Fylkeskommunen skal ha ordninger for å identifisere planprosesser om arealbruk der samiske interesser kan bli direkte berørt.
- Fylkeskommunen skal varsle berørte samiske interesser om planprosesser der det kan foreligge konsultasjonsplikt.
- Fylkeskommunen skal gjennomføre konsultasjoner i planprosesser om arealbruk der tiltak kan påvirke samiske interesser direkte.
- Konsultasjoner skal gjennomføres på en måte som legger til rette for reell dialog og påvirkning i planprosessen.
- Fylkeskommunen skal dokumentere gjennomførte konsultasjoner i planprosesser.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Nedenfor følger fylkesdirektørens uttalelse til rapport. Revisjonen mottok uttalelse i e-post 27.10.2026, TRFK referanse 202643273-1.

Fylkesdirektørens uttalelse til revisjonsrapport om Samisk forvaltning

Fylkesdirektøren takker Revisjon Midt-Norge for en god gjennomgang av Trøndelag fylkeskommune sitt arbeid med samisk forvaltning. Rapporten gir nyttige innspill til det videre utviklingsarbeidet og understreker betydningen av systematikk og ansvar. Fylkesdirektøren vil opplyse revisjonen om at samisk forvaltning i fylkeskommunen er i stadig utvikling, og vil anbefale at tidspunkt for datainnhenting og intervjuer blir tatt inn i rapporten.

Anbefalingene om et tydeligere, administrativt mandat knyttet til oppfølging av samarbeidsavtalen, samt bedre koordinering og læring på tvers i organisasjonen er gjenkjennbare. Fylkesdirektøren mener at revisjonens rapport gir et godt utgangspunkt for å ta en diskusjon om hvordan oppfølgingen av samarbeidsavtalen skal være organisert fremover. Samarbeidsavtalen skal nå revideres, og det gir en mulighet til å gjøre noen endringer der det er formålstjenlig.

Det samme gjelder til dels samordning av arbeidet med samiske saker og konsultasjoner for å sikre systematisk læring, kompetanseutvikling og en mer ensartet praksis på tvers av organisasjonen.

Fylkesdirektøren er enig med revisjonen om at grunnlaget for konsultasjoner er for lite til å konkludere om fylkeskommunens praksis generelt. Revisjonen har forfulgt en planprosess og en konkret sak. Den valgte saken gir imidlertid fylkeskommunen verdifulle erfaringer og mulige læringspunkter i utøvelse av framtidige konsultasjoner.

Med vennlig hilsen

Carl-Jakob Midttun *Anne Marit Mevassvik*

Fylkesdirektør *Fylkesdirektør for kultur og folkehelse*