Innlandet revisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport
10-2026

Fylkeskommunen som regional planmyndighet

Utarbeidet for kontrollutvalget i
Innlandet fylkeskommune

20. august 2026
2026-773/GSL

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Fylkeskommunen som regional planmyndighe*t som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Prosjektarbeidet er utført i perioden oktober 2025 – juni 2026 av forvaltningsrevisor Guro Selfors Lund. Marie Rønshaugen og Line Marie Tholstrup i Innlandet Revisjon har bidratt med innspill til deler av rapporten. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt fylkeskommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra fylkeskommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi takker for godt samarbeid med ansatte i fylkeskommunen som vi har hatt kontakt med i prosjektarbeidet.

Lillehammer, 20. august 2026.

Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig revisor

Anne Live Jensvoll
Daglig leder

Innholdsfortegnelse

Forord 2
Sammendrag 4
1 Innledning 8
1.1 Kontrollutvalgets bestilling 8
1.2 Formål og problemstillinger 8
1.3 Avgrensing 9
2 Introduksjon til temaet 10
3 Metode 14
4 Revisjonskriterier 18
4.1 Arbeid med oppfølging av regionale planer 18
4.2 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver ved kommunal planlegging 23
4.3 Følgende kriterier er utledet for de to problemstillingene 25
5 Arbeid med og oppfølging av fylkeskommunens regionale planer 27
5.1 Oppfølging av prioriteringer i regional planstrategi 27
5.2 Samarbeid ved utarbeidelse av regional plan for det inkluderende Innlandet 34
5.3 Legges regionale planer til grunn i tråd med plan- og styringssystemet 41
6 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver knyttet til kommunal planlegging 50
6.1 Fylkeskommunens rolle i kommunale planprosesser 50
6.2 Hvordan oppfatter kommunene fylkeskommunens bidrag? 58
6.3 Sammenheng mellom fylkeskommunens praksis og kommunenes oppfatning 67
7 Konklusjoner og anbefalinger 69
7.1 Problemstilling 1 69
7.2 Problemstilling 2 70
7.3 Anbefalinger 71
Referanser 72
Vedlegg: fylkeskommunedirektørens uttalelse 76
Vedlegg: Tabeller 80

Sammendrag

Bakgrunn for undersøkelsen
Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i møte 5. juni 2025 (sak 28/2025) en forvaltningsrevisjon om regionale planprosesser. Bestillingen bygget på en foranalyse med prosjektplan fra Innlandet Revisjon IKS.

Formålet med revisjonen er å undersøke hvordan Innlandet fylkeskommune ivaretar ansvaret sitt som regional planmyndighet. Dette omfatter både hvordan fylkeskommunen arbeider med og følger opp egne regionale planer og strategier, og hvordan den ivaretar ansvaret for planlegging i kommunene, herunder planfaglig veiledning.

Revisjonen er avgrenset til samfunnsutviklingsavdelingens arbeid med rollen som regional planmyndighet. Regional plan for det inkluderende Innlandet er brukt som eksempel for å belyse problemstillingene om samarbeid og oppfølging. Måloppnåelsen for planene er ikke vurdert; fylkeskommunen skal selv gjennomgå denne innen utgangen av 2026, jf. sak PS 100/25.

Problemstillinger
Revisjonen er delt i to hoveddeler som følger opp kontrollutvalgets bestilling. Hver av hoveddelene har en hovedproblemstilling og noen underproblemstillinger.

Problemstilling 1 – I hvilken grad ivaretar Innlandet fylkeskommune ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier?

Revisjonen vil besvare hovedproblemstillingen gjennom undersøkelser av tre underproblemstillinger:

- Har fylkeskommunen fulgt opp prioriteringene i regional planstrategi gjennom vedtak og utvikling av regionale planer og strategier?
- I hvilken grad skjer samarbeidet med berørte organer og aktører ved utarbeidelse av regionale planer i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven?
- Legges regionale planer til grunn i tråd med fylkeskommunens plan- og styringssystem?

Problemstilling 2 – Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?

Revisjonen vil besvare hovedproblemstillingen gjennom undersøkelser av følgende underproblemstillinger:

- I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sin rolle i kommunale planprosesser slik plan- og bygningsloven forutsetter?
- Hvordan oppfatter kommunene fylkeskommunens bidrag til deres planleggingsoppgaver?

Underproblemstilling 2 b) er en kartleggende problemstilling, der kommunenes oppfatninger beskrives og ikke vurderes mot revisjonskriterier.

Framgangsmåte
Prosjektarbeidet startet med oppstartsmøte 30. oktober 2025 og ble avsluttet i juni 2026. Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven, plan- og bygningsloven, relevante proposisjoner og stortingsmeldinger, fylkeskommunens plan- og styringssystem, vedtak fra fylkestinget og KS' FoU-rapport om fylkeskommunen som planfaglig veileder.

Det er benyttet tre metoder:

- Dokumentanalyse av regionale planstrategier, regionale planer, handlingsprogrammer, vedtak i fylkesting og fylkesutvalg samt fylkeskommunens plan- og styringssystem.
- Seks intervjuer med ansatte i Innlandet fylkeskommune som har ansvar for eller erfaring fra regional planlegging, planoppfølging og samhandling med kommunene, i tillegg til et fellesmøte om spørreundersøkelsen.
- Spørreundersøkelse til alle kommunene i fylket, sendt ut 7. mai 2026. 48 respondenter besvarte hele undersøkelsen, fordelt på 37 av fylkets 46 kommuner.

Valget av én plan som eksempel innebærer at funnene om samarbeid og oppfølging illustreres gjennom ett planeksempel, og de kan ikke uten videre generaliseres til hele planporteføljen. I spørreundersøkelsen er respondent brukt som analyseenhet, slik at kommuner med flere respondenter får større vekt. Kunstig intelligens er brukt som støtteverktøy til strukturering, språklig utforming og kvalitetskontroll; revisor har gjort de faglige vurderingene og har det fulle ansvaret for rapportens innhold. Revisjonen vurderer at metodebruken, kvalitetssikringen og datagrunnlaget samlet gir tilstrekkelig relevans og pålitelighet.

Konklusjoner og anbefalinger
Problemstilling 1
I hvilken grad ivaretar Innlandet fylkeskommune ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier?

Revisjonen konkluderer med at Innlandet fylkeskommune i hovedsak ivaretar ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier på en god måte. Det går samtidig et tydelig skille mellom planlegging, vedtak og økonomisk integrering på den ene siden, der praksis i stor grad er i samsvar med kravene, og den systematiske rapporteringen om fremdrift og måloppnåelse på den andre siden, der revisjonen finner den største svakheten.

Prioriteringene i regional planstrategi er i stor grad fulgt opp. De prioriterte planoppgavene og strategiene i Innlandsstrategien er igangsatt, vedtatt eller under revisjon i den fastsatte perioden, og oppfølgingen er forankret i konkrete vedtak i fylkesting, fylkesutvalg og hovedutvalg. Revisjonen ser likevel at vedtak om opphevelse av eldre planer ikke er fullt ut reflektert i planenes publiserte status og at dette kan gi et noe uklart bilde av plansituasjonen. Vi merker oss også at hvordan enkelte planer som nærmer seg utløp skal videreføres, synes foreløpig ikke å være nærmere avklart.

Samarbeidet med berørte aktører ved utarbeidelsen av Regional plan for det inkluderende Innlandet skjer i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Berørte aktører ble identifisert og involvert fra oppstart, medvirkningen var i omfang bredere enn planprogrammet eksplisitt

beskrev, og høringsinnspill er dokumentert vurdert før vedtak. Revisjonen merker seg samtidig at deler av det planlagte medvirkningsopplegget ikke fullt ut kan gjenfinnes i dokumentasjonen, men dette svekker etter revisjonens syn ikke det samlede inntrykket av at fylkeskommunen ivaretar ansvaret som regional planmyndighet på dette punktet.

Den vesentligste svakheten gjelder oppfølging og rapportering. Regional plan for det inkluderende Innlandet er integrert i fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett gjennom øremerkede midler, årlig rullering av handlingsprogrammet og et etablert årshjul.

Fylkeskommunen rapporterer likevel ikke systematisk om fremdrift og måloppnåelse. Blant annet mangler handlingsprogrammene målbare resultatindikatorer, kodingen av tiltak varierer mellom år, og årsberetningene gir ikke en systematisk rapportering på de enkelte tiltakene. Flere bevilgninger ligger utenfor den øremerkede potten og kun i tiltakstekst i handlingsprogrammet. Det gjør det vanskelig å følge tiltakene over tid og å synliggjøre eventuelle avvik i den ordinære styringsprosessen. Revisjonen merker seg samtidig at fylkeskommunen selv har erkjent dette og har igangsatt tiltak som er egnet til å styrke den systematiske oppfølgingen. Blant annet er det vedtatt en statusvurdering av måloppnåelse innen utgangen av 2026 (PS 100/2025), utvikling/innkjøp av et nytt digitalt planverktøy og en intern veileder. Disse tiltakene ligger i hovedsak utenfor undersøkelsesperioden og endrer derfor ikke vurderingen for perioden, men er relevante for det videre arbeidet.

Hovedutfordringen ligger dermed i overgangen fra plan til systematisk oppfølging, der svak resultatrapportering reduserer de regionale planenes funksjon som operativt styringsgrunnlag.

Problemstilling 2
Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?

Revisjonen konkluderer med at Innlandet fylkeskommune utøver rollen knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser. Fylkeskommunen har bred planfaglig kompetanse, tilbyr et variert og tilpasset veiledningstilbud, og benytter virkemidlene uttalerett, dialog og innsigelse i tråd med lovens trinnvise system. Kommunenes egne erfaringer, slik de framkommer av spørreundersøkelsen, understøtter i hovedsak dette bildet, samtidig som de peker på enkelte forhold der praksis kan styrkes.

Når det gjelder planfaglig kompetanse er styrken knyttet til kompetanse innenfor plantemaer og planprosesser, mens fylkeskommunen har begrenset med juridisk kompetanse. Dette er et forhold fylkeskommunen bør være oppmerksom på, særlig fordi jussen oppleves som stadig viktigere i arealplanleggingen.

Revisjonen finner videre at fylkeskommunen i stor grad tilbyr nødvendig veiledning og bistand tilpasset kommunenes ulike forutsetninger. Kommunene opplever veiledningen gjennom uttalelser i plansaker og direkte kontakt som bra, men regionalt planforum, som etter loven er en sentral arena for samordning og avklaring, rapporteres av flere kommuner som mer informasjonspreget enn veiledende. Selv om planforum gjennomføres i tråd med pbl. kan det

stilles spørsmål ved om man oppnår det planforumet er tenkt til. Mange kommuner oppgir at de ønsker tydeligere og tidligere tilbakemeldinger.

Revisjonen finner at fylkeskommunen benytter sentrale virkemidler i samsvar med lovens system. Uttaleretten benyttes aktivt, og etter det som framkommer i intervjuene søkes dialog og planfaglige råd før innsigelse vurderes. Innsigelse er forbeholdt saker med vesentlige regionale eller nasjonale interesser. Fylkeskommunen beskriver samtidig selv at flere regionale planer, med unntak av villreinplanene, i begrenset grad er konkretisert som styringsverktøy i enkeltsaker, slik at regionale hensyn i større grad må ivaretas gjennom dialog og faglige råd.

Et flertall av kommunene oppfatter ikke utfordringer knyttet til skillet mellom fylkeskommunens veiledningsrolle og myndighetsrolle. Et mindretall opplever slike utfordringer, særlig knyttet til uttalelser som oppleves lite samordnet og til fylkeskommunens doble rolle som utviklingsaktør og myndighetsutøver. Revisjonen vurderer dette som et forhold fylkeskommunen bør være bevisst, men ikke som uttrykk for at rolleutøvelsen er i strid med lovens krav.

Anbefalinger
Revisjonen anbefaler at Innlandet fylkeskommune

- styrker den systematiske rapporteringen om fremdrift og måloppnåelse for de regionale planene.
- vurderer tiltak for å styrke regionalt planforum som arena for klarlegging og samordning av ulike interesser.
- vurdere om det er behov for å styrke fagkompetansen på juridisk veiledning til kommunene

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Innlandet revisjon IKS la i mars 2025 fram en foranalyse om regionale planprosesser for kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune. Foranalysen ble behandlet i kontrollutvalgets møte 20. mars 2025 (sak 14/25).

Utvalget fattet følgende vedtak:

> *1. Kontrollutvalget tar foranalysen til orientering og bestiller en oppdatert foranalyse og prosjektplan om regional utvikling og/eller regionale planprosesser, i tråd med de innspill som kom frem i møtet. Kontrollutvalget ber revisjonen legge frem en oppdatert foranalyse og prosjektplan som beskriver to mulige innretninger på prosjektet; en med overordnet tilnærming med utgangspunkt i skissert problemstilling 1 og 2, og en tilnærming med utgangspunkt i skissert problemstilling 3.*
> *2. Kontrollutvalget ber om at en oppdatert foranalyse med prosjektplan legges fram på et av utvalgets møter før sommeren.*

Oppdatert foranalyse med prosjektplan ble behandlet i kontrollutvalget i sak 28/2025 i møte den 5. juni 2025.

Utvalget fattet følgende vedtak:

> *1. Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon om regionale planprosesser med de to ulike tilnærmingene som er foreslått i den fremlagte foranalysen og prosjektplanen.*
> *2. Kontrollutvalget ber revisjonen om å komme tilbake med en status på prosjektet når planer er valgt ut (vinteren 2025-2026).*

De to tilnærmingene kontrollutvalget ønsket belyst er

- hvordan fylkeskommunen arbeider med og følger opp egne planer, og
- hvordan fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver knyttet til planlegging i kommunene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å undersøke hvordan Innlandet fylkeskommune ivaretar ansvaret sitt som regional planmyndighet. Dette omfatter både hvordan fylkeskommunen arbeider med og følger opp egne regionale planer og strategier, og hvordan den ivaretar ansvaret for planlegging i kommunene, herunder planfaglig veiledning.

Revisjonen er delt i to hoveddeler som følger opp kontrollutvalgets bestilling. Hver av hoveddelene har en hovedproblemstilling og noen underproblemstillinger.

Problemstilling 1 – I hvilken grad ivaretar Innlandet fylkeskommune ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier?
Revisjonen vil besvare hovedproblemstillingen gjennom undersøkelser av tre underproblemstillinger:

a) Har fylkeskommunen fulgt opp prioriteringene i regional planstrategi gjennom vedtak og utvikling av regionale planer og strategier?
b) I hvilken grad skjer samarbeidet med berørte organer og aktører ved utarbeidelse av regionale planer i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven?
c) Legges regionale planer til grunn i tråd med fylkeskommunens plan- og styringssystem?

De to opprinnelige problemstillingene om henholdsvis å legge regionale planer til grunn og om rapportering er slått sammen til underproblemstilling 1 c). Temaene er tett sammenvevd og belyser samlet hvordan regionale planer følges opp i fylkeskommunens plan- og styringssystem. Sammenslåingen gir en mer helhetlig vurdering og innebærer ingen innsnevring av undersøkelsen.[1]

Problemstilling 2 – Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?
Revisjonen vil besvare hovedproblemstillingen gjennom undersøkelser av følgende underproblemstillinger:

a) I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sin rolle i kommunale planprosesser slik plan- og bygningsloven forutsetter?
b) Hvordan oppfatter kommunene fylkeskommunens bidrag til deres planleggingsoppgaver?

1.3 Avgrensing

Temaet regional utvikling er omfattende. Med utgangspunkt i foranalysen og kontrollutvalgets vedtak er revisjonen avgrenset til fylkeskommunens arbeid innenfor samfunnsutviklingsavdelingen, med hovedvekt på rollene som regional planmyndighet.

Undersøkelsene knyttet til den første problemstillingen belyser hvordan fylkeskommunen ivaretar ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med regionale planer. I planperioden 2020–2024 ble det utarbeidet tre regionale planer. Oppfølgingen av Regional plan for klima, energi og miljø og Regional plan for samfunnstryggleik har nylig vært belyst i andre forvaltningsrevisjoner, og vil i liten grad omtales nærmere i denne revisjonen. Revisjonen bruker derfor *Regional plan for det inkluderende Innlandet* som eksempel for å belyse problemstillingene.

Undersøkelsen av problemstilling 1 a) er avgrenset til fylkeskommunens prioritering av regional planportefølje gjennom regional planstrategi og tilhørende fylkestingsvedtak. Vurderinger av

[1] Det ble orientert om mulig endring av problemstillingene i statusorienteringen for kontrollutvalget 2. februar 2026, sak 4/26.

måloppnåelse og operativ gjennomføring av regionale planer inngår ikke i denne delproblemstillingen.

Problemstilling 1 b) vurderes opp mot samarbeidskravene i plan- og bygningsloven. Innlandsstrategien er fylkeskommunens regionale planstrategi, og her er Regional plan for det inkluderende Innlandet brukt som eksempel for å belyse samarbeidet i regionale planprosesser.

Undersøkelsen av problemstilling 1 c) tar utgangspunkt i planen for det inkluderende Innlandet for å belyse hvordan regionale planer legges til grunn og følges opp i praksis. Dette innebærer ikke en særskilt evaluering av planen som sådan. En egen gjennomgang av måloppnåelsen er forutsatt gjennomført innen utgangen av 2026, jf. sak PS 100/25 fra desember 2025. Måloppnåelse vurderes derfor ikke i denne revisjonen, som avgrenses til fylkeskommunens arbeid med og oppfølging av planene.

Undersøkelsen av problemstilling 2 a) er avgrenset til fylkeskommunens egen praksis og rolleutøvelse som planfaglig veileder og myndighetsutøver overfor kommunene. Revisjonen vurderer ikke kvaliteten på kommunenes planvedtak eller kommunenes skjønnsutøvelse som lokal planmyndighet. Problemstilling 2 b) er en kartleggende problemstilling, der kommunenes oppfatninger av fylkeskommunens bidrag beskrives og ikke vurderes mot revisjonskriterier. Kommunenes oppfatninger er innhentet gjennom en spørreundersøkelse blant kommunalt ansatte og uttrykker respondentenes erfaringer og vurderinger.

2 Introduksjon til temaet

Fylkeskommunens roller
Fylkeskommunen har flere roller, blant annet som myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Over tid har oppgaver og ansvar endret seg ved at enkelte tjenesteområder er overført til staten, samtidig som fylkeskommunens rolle i regional utvikling og planlegging er styrket.[2]

Som samfunnsutvikler skal fylkeskommunen både ivareta og formidle nasjonal politikk og styrke kommunenes evne til å ivareta egne interesser og handlingsrom. En sentral del av dette er å «oversette» nasjonal politikk til regional og lokal kontekst, blant annet gjennom regionale planer og strategier som er politisk forankret i fylkestinget og skal ivareta hensyn på tvers av kommunegrensene. I veilederrollen fungerer fylkeskommunen som et bindeledd mellom stat og kommune og bidrar til å tolke og formidle nasjonale og regionale styringssignaler. Lovverket gir samtidig fylkeskommunen et betydelig handlingsrom i hvordan veiledningsrollen utøves, utover de overordnede kravene i plan- og bygningsloven.

[2] Meld. St. 22 (2015-2016): Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf

Nasjonale forventninger til regional planlegging
Nasjonale myndigheter fastsetter lover og overordnede rammer for planleggingen. Kommunal- og distriktsdepartementet publiserer hvert fjerde år nasjonale forventninger som uttrykker regjeringens mål og prioriteringer for regional og kommunal planlegging.[3] Gjeldende nasjonale forventninger (2023–2027) ble vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

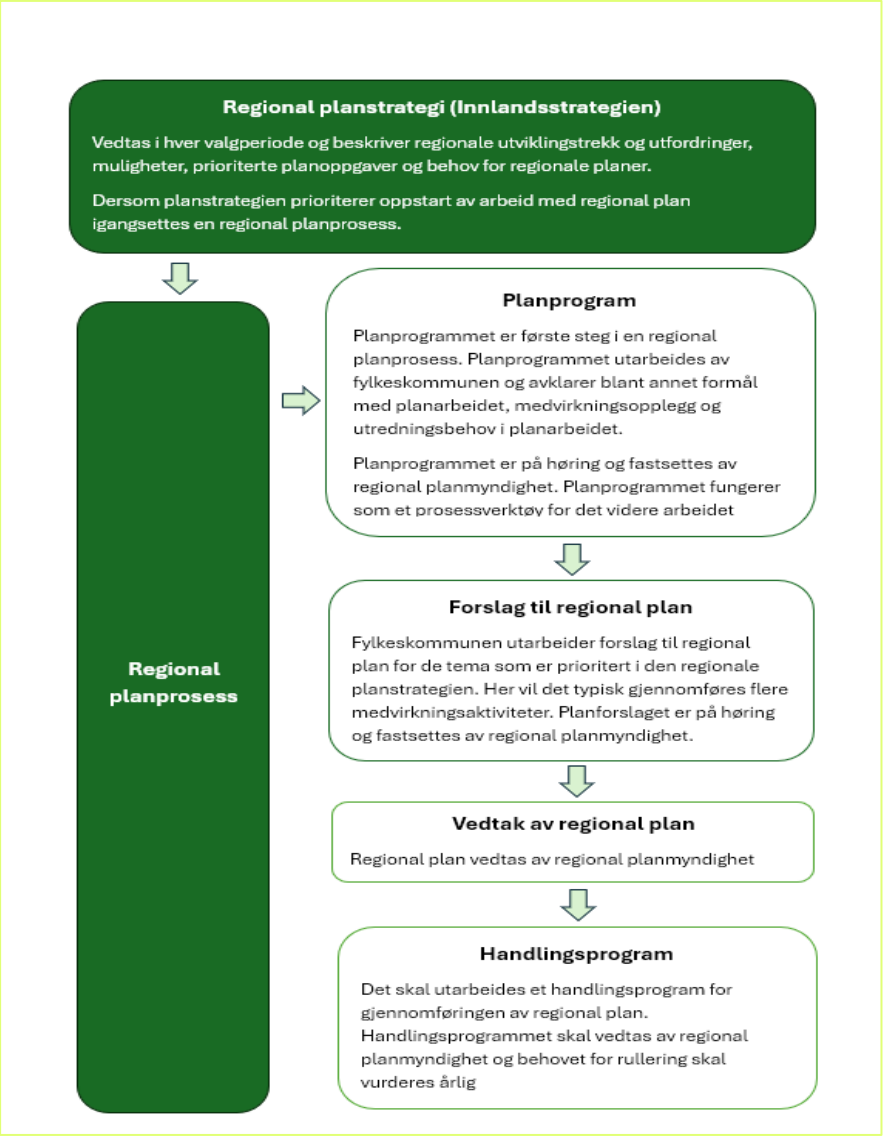
I de gjeldende forventningene understreker regjeringen at den regionale planstrategien skal gi tydelig retning til fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, og at regional planlegging er et sentralt virkemiddel for helhetlig forvaltning og utvikling på tvers av kommunegrenser og sektorer. Det legges vekt på at regionale planer må utarbeides i nært samarbeid med kommunene, slik at de får nødvendig forankring. Dette viderefører linjen fra forventningene for 2019–2023, som også fremhevet regional planlegging som det sentrale verktøyet for å gi strategisk retning til fylkeskommunens samlede virksomhet.

Forventningene presiserer behovet for koordinert behandling mellom statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner. Regionalt planforum fremheves som et sentralt virkemiddel for å avklare og samordne interesser, og forutsetter aktiv deltakelse fra kommuner, fylkeskommuner, statlige myndigheter og Sametinget (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, s. 10).

Regional planlegging og planprosessen
Regional planlegging skiller seg fra kommunal planlegging ved at den i større grad er tematisk og strategisk innrettet, og kan omfatte både strategier for regional utvikling og retningslinjer for å ivareta interesser på tvers av kommunegrenser. Regionale og interkommunale planavklaringer er viktige for gjennomføringen av nasjonal, regional og kommunal politikk innenfor områder som samferdsel, bolig- og næringsutvikling, folkehelse og forvaltning av areal- og naturressurser.[4]

Regional planlegging følger et strukturert løp fra identifisering av regionale utfordringer og prioriteringer til vedtak og oppfølging av regionale planer. Figur 2-1 gir en forenklet framstilling av de viktigste dokumentene og fasene.

[3] https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/nasjonale_planoppgaver/id2835787/?expand=factbox2836117
[4] *https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/regionale_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2842029*

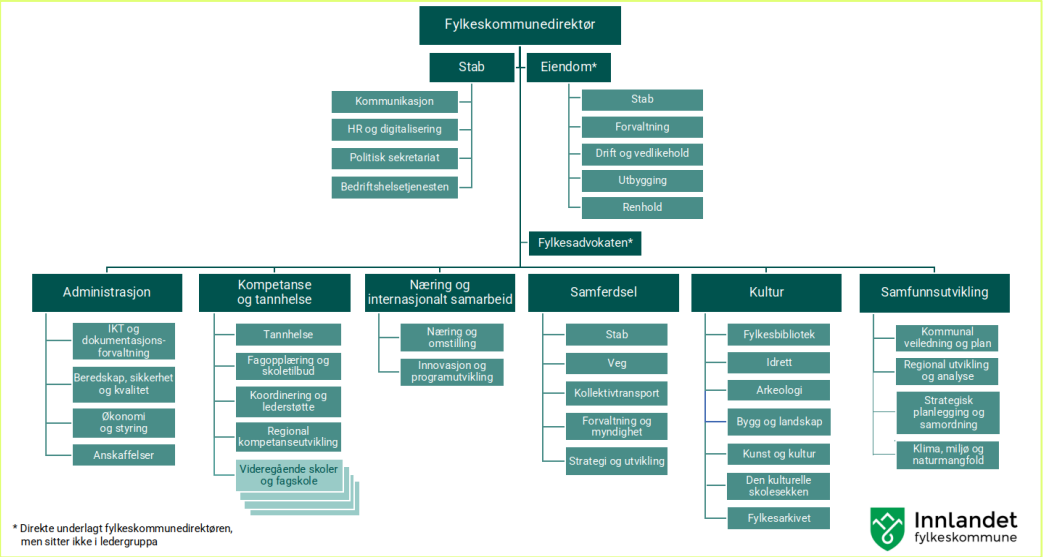


Figur 2-1: Regional planlegging – fra planstrategi til handlingsprogram. Kilde: Basert på plan- og bygningsloven kapittel 7 og 8. Utarbeidet av revisjonen.

Innlandet fylkeskommune - organisering

Etter sammenslåingen av Hedmark og Oppland ble det nye fylkestinget regional planmyndighet, og det måtte tas stilling til hvilke planer som skulle videreføres, og hvilke planer som skulle utarbeides for det nye fylket. Innlandet omfatter 46 kommuner og nær 380 000 innbyggere, og kjennetegnes av store geografiske avstander, varierte bo- og arbeidsmarkeder og betydelige natur- og arealressurser. Dette stiller særlige krav til samordning og helhetlig planlegging på regionalt nivå.

Fylkeskommunedirektøren er øverste administrative leder. Ledergruppen besto på tidspunktet for revisjonen av samferdselssjef, kultursjef, samfunnsutviklingssjef, næringssjef, kompetanse- og tannhelsesjef, administrasjonssjef og stabssjef.



Figur 2-1: Organisasjonskart Innlandet fylkeskommune. Kilde: www.innlandetfylke.no (datert 23.04.2026)

Fylkeskommunen er på tidspunktet for revisjonen inne i en administrativ omorganisering. Omorganiseringen innebærer at flere avdelinger slås sammen, og at toppledergruppen reduseres fra åtte til seks personer.[5]

[5] https://innlandetfylke.no/nyheter-forsiden/soker-tre-toppledere.65948.aspx

3 Metode

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon, jf. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Prosjektet er utført av revisjonens egne ansatte og kvalitetssikret i samsvar med Innlandet Revisjon IKS sitt interne kvalitetssikringssystem, som er i samsvar med RSK 001. Prosjektarbeidet startet formelt med oppstartsmøte den 30. oktober 2025 og ble avsluttet juni 2026.

Metodebruken i forvaltningsrevisjon bygger på prinsipper om etterprøvbarhet og om at den reviderte enheten skal få anledning til å uttale seg. Vi tilstreber en mest mulig objektiv gjennomgang og bruk av flere metoder, der relevans og pålitelighet til metoder, kilder og informasjon vurderes. I denne forvaltningsrevisjonen er det benyttet dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelse

Dokumentanalyse
Dokumentanalyse er benyttet for å belyse problemstillingene knyttet til fylkeskommunens arbeid med egne planer. Revisjonen har gjennomgått relevante dokumenter, herunder regionale planstrategier, regionale planer, handlingsprogrammer, vedtak i fylkestinget og i fylkesutvalget, samt fylkeskommunens plan- og styringssystem.

Dokumentanalysen har hatt som formål å vurdere om prioriteringer i regional planstrategi er fulgt opp gjennom vedtak og planarbeid (problemstilling 1 a), hvordan krav til samarbeid og medvirkning er beskrevet og dokumentert i planprosessene (problemstilling 1 b), samt i hvilken grad regionale planer og handlingsprogrammer er integrert i fylkeskommunens plan- og styringssystem (problemstilling 1 c). Dokumentasjonen er også brukt til å vurdere formelle strukturer og rutiner for oppfølging og rapportering av regionale planer.

Gjennomgangen av Regional plan for det inkluderende Innlandet omfatter hele planprosessen og den etterfølgende oppfølgingen. For å belyse samarbeidet i planprosessen (problemstilling 1 b) har revisjonen gjennomgått fylkestings- og fylkesutvalgssaker fra mars 2021, da det ble fattet vedtak om å legge forslag til planprogram ut på høring, fram til planen ble endelig vedtatt i februar 2023. For å belyse hvordan planen er lagt til grunn og fulgt opp (problemstilling 1 c) har revisjonen gjennomgått samtlige fylkesutvalgsmøter etter februar 2023 for å kartlegge når og om planen har vært til politisk behandling, sammenlignet de årlige rulleringene av planens handlingsprogram, og undersøkt hvordan planen er omtalt i fylkeskommunens årsrapporter de siste årene.

Valget av én plan som eksempel innebærer at funnene knyttet til samarbeid og oppfølging illustreres gjennom ett planeksempel. Funnene gir et grunnlag for å vurdere fylkeskommunens praksis, men kan ikke uten videre generaliseres til hele planporteføljen.

Intervjuer
For å supplere og utdype funn fra dokumentanalysen er det gjennomført intervjuer med ansatte i Innlandet fylkeskommune. Intervjuene har vært med personer som har ansvar for eller erfaring fra regional planlegging, planoppfølging og samhandling med kommunene. Formålet med intervjuene har vært å få innsikt i hvordan regelverk, styringsdokumenter og vedtak praktiseres i det daglige, samt å belyse forhold som i begrenset grad fremgår av skriftlig dokumentasjon.

Intervjuene har blant annet omhandlet fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi og regionale planer, organisering av planprosessene, samarbeid med kommuner og statlige aktører, bruk av regionalt planforum, samt oppfølging og rapportering av planer gjennom plan- og styringssystemet. Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer, basert på intervjuguider. Dette har gitt rom for både sammenlignbar informasjon og utdypende beskrivelser.

Til sammen er det gjennomført seks intervjuer med informanter fra Innlandet fylkeskommune:
- Seksjonssjef, Avdeling for strategisk planlegging og samordning
- Konstituert seksjonsleder, Kommunal veiledning og plan
- Tidligere seksjonsleder, Kommunal veiledning og plan
- To seniorrådgivere, Avdeling for kommunal veiledning og plan
- Seniorrådgiver, Avdeling for strategisk planlegging og samordning

Revisjonen har også gjennomført et fellesmøte med representanter fra
- seksjon for strategisk planlegging og samordning samt
- seksjon for kommunal veiledning og plan

for en gjennomgang og innspill til spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelse
Kommunenes perspektiv er innhentet gjennom spørreundersøkelse. Vi benytter systemet SurveyXact.

Spørreundersøkelsen bygger delvis på spørsmål som tidligere er benyttet i KS sitt FoU-prosjekt om fylkeskommunen som planfaglig veileder, gjennomført av Asplan Viak og NIBR-OsloMet[6]. Spørsmålene ble tilpasset revisjonens problemstillinger og kontekst. Før utsendelse ble undersøkelsen testet av personer i fylkeskommunen og personer med erfaring fra kommunalt planarbeid, for å vurdere spørsmålenes relevans og forståelighet.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 7. mai 2026 til postmottak i alle fylkets kommuner. I utsendelsen ble kommunene bedt om å videresende undersøkelsen til kommunedirektør, kommunens planfaglige ansvarlige og øvrige ansatte med sentrale roller i kommunens

[6] Kilde: NIBR-OsloMet & Asplan Viak. (2021, 28. oktober). *Fylkeskommunen som planfaglig veileder: 0-punktsmåling: Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene* [Presentasjon]. KS. https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnsplanlegging/nibr-oslo-met-asplan-viak-prosjekt-2021-2023/Presentasjon-av-survey-oktober-2021.pdf

planarbeid. Kommunene ble samtidig bedt om å bekrefte hvem undersøkelsen var videresendt til. Svarfrist var satt til 20. mai. Den 11. mai 2026 ble det sendt purring til kommuner der vi ikke hadde mottatt bekreftelse på videresending. Den 19. mai 2026 ble det sendt purring direkte til bekreftede mottakere som på dette tidspunktet ikke hadde besvart undersøkelsen.

Med undersøkelsen ønsket vi å hente erfaringer og vurderinger fra kommunalt ansatte med kjennskap til kommunalt planarbeid og samhandling med fylkeskommunen.

Totalt viser materialet at respondenter fra om lag 80 prosent av fylkets kommuner har besvart hele undersøkelsen. 37 av fylkets 46 kommuner har én eller flere respondenter med fullstendige besvarelser. Totalt svarte 48 respondenter på hele undersøkelsen, mens 5 respondenter besvarte enkelte innledende spørsmål. De delvise besvarelsene er ikke tatt ut fra undersøkelsen.

I framstillingen av resultatene brukes respondent som analyseenhet. Prosentfordelinger og figurer viser dermed fordelingen av svar fra respondentene, ikke antall kommuner. Kommuner med flere respondenter vil derfor få større vekt i det samlede materialet enn kommuner med kun én respondent.

Svarene viser geografisk spredning fra hele fylket. Undersøkelsen omfatter respondenter fra både små, mellomstore og større kommuner.

Antall respondenter varierer mellom kommunene. I enkelte kommuner foreligger kun én besvarelse med begrenset erfaring fra kommuneplanarbeid og samhandling med fylkeskommunen. Hoveddelen av kommunene med én respondent har imidlertid besvarelser fra planfaglig ansvarlige med bred erfaring fra kommunalt planarbeid. Undersøkelsen gir samlet sett et bredt erfaringsgrunnlag fra kommunene i fylket, men funnenes pålitelighet må vurderes i lys av variasjoner i respondentgrunnlag og erfaring mellom kommunene.

Bruk av KI i rapporten
I arbeidet med rapporten er det benyttet kunstig intelligens (KI) som et støtteverktøy.
KI er benyttet til strukturering og språklig utforming, til kvalitetskontroll av sammenheng og konsistens i rapporten, og er bedt om å vurdere innhentet informasjon opp mot kriteriene. Forslagene er brukt som inspirasjon, men er ikke benyttet direkte. Revisor har gjort selvstendige faglige vurderinger, analyser og konklusjoner og har det fulle ansvaret for rapportens innhold.

Samlet vurdering av metode, relevans og pålitelighet
Bruken av flere datakilder har bidratt til å gi et bredt og nyansert faktagrunnlag for å besvare revisjonens problemstillinger. Metodene utfyller hverandre ved at dokumentanalysen belyser formelle krav, vedtak og styringsstrukturer, intervjuene gir innsikt i praksis og erfaringer internt i fylkeskommunen, og spørreundersøkelsen gir et bilde av kommunenes oppfatninger av fylkeskommunens bidrag i kommunalt planarbeid.

Datas relevans knytter seg til i hvilken grad undersøkelsen belyser den faktiske situasjonen og gir grunnlag for å besvare problemstillingene. Revisjonen vurderer at datagrunnlaget samlet sett er relevant og egnet til å svare på revisjonens problemstillinger. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at opplysningene som framkommer i rapporten nødvendigvis utgjør et utvalg av tilgjengelig informasjon. Revisjonens vurderinger bygger på den informasjonen som har vært tilgjengelig og vurdert som relevant innenfor revisjonens problemstillinger og avgrensninger. Det kan derfor foreligge opplysninger eller dokumentasjon som ikke er fanget opp gjennom undersøkelsen.

Pålitelighet innebærer at dataene som benyttes skal være mest mulig presise, nøyaktige og etterprøvbare. Dette er ivaretatt gjennom flere kvalitetssikringstiltak. Intervjureferater er verifisert av informantene for å sikre korrekt gjengivelse av faktiske forhold og uttalelser. Videre er et høringsutkast av rapporten sendt til fylkeskommunedirektøren for uttalelse. Fylkeskommunedirektørens høringsuttalelse følger rapporten som vedlegg.

Samlet sett vurderer revisjonen at metodebruken, kvalitetssikringen og datagrunnlaget gir tilstrekkelig relevans og pålitelighet til å underbygge revisjonens analyser, vurderinger og konklusjoner.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er normer som revisjonen vurderer fylkeskommunens praksis opp mot. Kriteriene kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Kriteriene skal være relevante for revisjonens problemstillinger og bygge på anerkjente og etterprøvbare kilder.

Følgende kilder er lagt til grunn for utledning av revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Relevante proposisjoner og stortingsmeldinger
- Fylkeskommunens plan- og styringssystem
- Vedtak fra fylkestinget
- KS FoU-rapport om fylkeskommunen som planfaglig veileder

Kapittelet redegjør først for krav og føringer som gjelder fylkeskommunens arbeid med og oppfølging av egne regionale planer og strategier (problemstilling 1), deretter for ansvaret og oppgavene ved kommunal planlegging (problemstilling 2). Til slutt oppsummeres de konkrete kriteriene revisjonen har utledet for hver problemstilling.

4.1 Arbeid med oppfølging av regionale planer

Problemstilling 1 – I hvilken grad ivaretar Innlandet fylkeskommune ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier?
Fylkeskommunen har et overordnet ansvar for regional planlegging i Norge, slik det er fastsatt i plan- og bygningsloven (pbl.) § 3-4 og kapittel 7 og 8. Regional planlegging skal bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale interesser og legge grunnlaget for en helhetlig og bærekraftig utvikling i fylket.

Det framkommer av §3-4 andre ledd:

> *«Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.»*

Regional planstrategi
Som regional planmyndighet skal fylkeskommunen utarbeide en regional planstrategi minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, jf. pbl. § 7-1. Bestemmelsen presiserer at planstrategien skal utarbeides i samarbeid med berørte kommuner, statlige organer og andre relevante aktører. Etter § 7-2 skal forslag til regional planstrategi sendes på høring med minst seks ukers frist.

Planstrategien inneholde en oversikt over prioriterte planoppgaver i valgperioden, hvordan disse skal følges opp og opplegget for medvirkning i det videre planarbeidet, se § 7-1 tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at planstrategien danner grunnlag for prioritering av videre regional planlegging ved å angi hvilke planoppgaver som skal tas opp, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planarbeidet skal følges opp og organiseres.

Etter pbl. kapittel 8 skal regionale planer utarbeides for spørsmål som har regional betydning. Planleggingen skal bidra til samordning av interesser og oppgaver på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, jf. § 1-1 og § 3-1. Regionale planer har i praksis et langsiktig perspektiv og skal gi strategisk retning for utviklingen i regionen samt danne grunnlag for videre planlegging og gjennomføring.

Fylkestingets vedtak knyttet til Innlandsstrategien 2020–2024 (FT-sak 103/2020) konkretiserte hvordan planstrategien skulle følges opp. Fylkestinget ba blant annet om at videre planarbeid skulle igangsettes i tråd med vedtatt planstrategi, at utviklings- og strategiarbeid skulle forankres i strategiens satsingsområder, og at det skulle fremmes sak om prioritering av sektorplaner og -strategier.

Innlandsstrategien 2024–2028 (2035), (FT-sak 101/2024), viderefører den overordnede innretningen, de langsiktige utviklingsmålene og satsingsområdene fra forrige planperiode. Samtidig inneholder vedtaket konkrete føringer, blant annet om igangsetting av regional plan for nettinfrastruktur for energi. Strategien gir også oversikt over planporteføljen og anbefalinger om oppheving av eldre regionale planer.

Ettersom regionale planer har et langsiktig perspektiv og ofte løper over flere valgperioder, vil både Innlandsstrategien som ble vedtatt i 2020 og i 2024 være relevante kilder. Planer som ble prioritert eller igangsatt i forrige periode, kan fortsatt være under arbeid eller gjennomføring i inneværende periode.

I fylkeskommunens «Plan- og styringssystem»[7] står det at

> *«I tillegg til de regionale planene kan fylkeskommunen utarbeide planer og strategidokumenter for ulike områder. Slike planer som ikke defineres som regionale planer kan også utarbeides sammen med andre aktører. Slike planer/strategier skal ha et handlingsprogram/handlingsplan. Endelig beslutning om gjennomføring av tiltak gjøres i økonomiplan/årsbudsjett. Det må sikres koordinering av hvilke planer/strategier som skal utarbeides og tidspunkt for rullering mv. Det skal være samsvar mellom fylkeskommunens mål og mål som legges til grunn for utarbeidelse av nye strategier/planer.» (s. 6)*

Revisjonen skal vurdere om fylkeskommunen har fulgt opp de prioriteringene som er fastsatt i regional planstrategi og tilhørende fylkestingsvedtak. Dette omfatter både regionale planer

[7] https://innlandetfylke.no/_f/p1/ifa25190c-9205-4d93-afa3-f160b4bfe9e2/plan-og-styringssystem.pdf

etter plan- og bygningsloven og strategier eller andre styringsdokumenter som fylkestinget har besluttet skal inngå i planporteføljen.

Samarbeid ved utarbeidelse av regionale planer
Etter pbl. § 8-3 første ledd skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner når den utarbeider regionale planer. Statlige organer og kommuner har samtidig rett og plikt til å delta i planleggingen når planen berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Bestemmelsen pålegger fylkeskommunen en plikt til å samarbeide i planprosessen. Samarbeidsplikten gjelder selve utarbeidelsen av planen og forutsetter at berørte myndigheter involveres før planens innhold er fastlagt.

Det følger av andre ledd at regional planmyndighet skal utarbeide et forslag til planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter jf. pbl. § 4-1. Planprogrammet skal blant annet gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. Bestemmelsen konkretiserer hvordan planprosessen skal organiseres og gir rammer for samarbeid og medvirkning i det videre planarbeidet. Forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Planprogrammet fastsettes deretter av regional planmyndighet.

Samlet innebærer disse bestemmelsene at fylkeskommunen ved utarbeidelse av regional plan skal

- identifisere hvilke kommuner og statlige organer som er berørt av planen,
- legge til rette for deres deltakelse i planprosessen,
- vurdere hvilke øvrige offentlige og private aktører som er relevante, og
- beskrive og gjennomføre et opplegg for samarbeid og medvirkning gjennom planprogrammet og den videre planprosessen.

I fylkeskommunens «Plan- og styringssystem» står det at

> *«Fylkeskommunen skal, i samarbeid med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner, utarbeide regionale planer som er fastsatt i den regionale planstrategien.»*[8] *(s. 6)*

Forutsetningene knytter seg dermed både til hvem som skal involveres og til hvordan planprosessen skal organiseres for å sikre samarbeid.

Regionalt planforum jf. §5-3
Pbl. §5-3 fastsetter at hver region skal ha et regionalt planforum og dette er omtalt slik i bestemmelsen:

> *«I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.*

[8] https://innlandetfylke.no/_f/p1/ifa25190c-9205-4d93-afa3-f160b4bfe9e2/plan-og-styringssystem.pdf

> *Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.»*

Regionalt planforum ble lovfestet fordi det var et var sterkt behov for bedre samordning og samarbeid mellom de mange myndighetene som har interesser i planleggingsvirksomheten innenfor en region, og i kommunene. Det framgår bl.a. av forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 192, heretter omtalt som forarbeidene, at:

> *«Det er klarlegging og samordning av de forskjellige interessene i planleggingen som er planforumets rolle. I forumet skal plansakene belyses fra forskjellige synsvinkler, og det skal søkes løsninger på de interessekonfliktene som måtte finnes. Dette kan gjelde generelle problemstillinger knyttet til den regionale utviklingen, hva som bør være prioriterte planleggingsoppgaver, og hvordan planleggingsarbeidet bør drives. Det vil også gjelde arbeidet med konkrete planstrategier og planer, både regionale og kommunale.*
>
> *Regionalt planforum er tenkt som et fleksibelt og målrettet organ. Det angis at statlige og regionale myndigheter og kommunene som er berørt av den enkelte sak skal delta».*

Krav til oppfølging og rapportering av regionale planer

Det følger av pbl. § 8-2 at regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Bestemmelsen etablerer en plikt for offentlige myndigheter til å følge opp og gjennomføre planen.

I forarbeidene (s. 200), presiseres det at et gyldig regionalt planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Oppfølgingen kan skje som avtalt i forbindelse med handlingsprogrammet for planene, gjennom videre planlegging, gjennomføring av tiltak, prioriteringer i budsjett og vedtak i enkeltsaker. Det understrekes at en regional plan har liten hensikt dersom den ikke følges.

Forarbeidene presiserer samtidig at uttrykket «legges til grunn» ikke innebærer en absolutt rettslig binding i den enkelte sak. Planen skaper ikke direkte rettigheter eller plikter for innbyggerne, og den gir ikke grunnlag for rettslige krav mellom offentlige organer. Det avgjørende er at berørte myndigheter har som mål å gjennomføre planen, og at planen fungerer som et reelt styringsgrunnlag for videre tiltak, budsjetter og vedtak.
Eventuelle avvik fra planen må begrunnes i endrede forutsetninger eller andre særlige grunner, og bør fortrinnsvis vurderes i forbindelse med rullering av handlingsprogrammet.

Plikten etter § 8-2 må ses i sammenheng med § 8-1 som krever at det utarbeides et handlingsprogram. Handlingsprogrammet er det sentrale verktøyet for å operasjonalisere planens mål og strategier. Etterlevelsen av § 8-2 vil derfor i praksis komme til uttrykk gjennom hvordan fylkeskommunen følger opp tiltakene i handlingsprogrammet, integrerer disse i sin

ordinære virksomhetsstyring og håndterer eventuelle avvik. Regional planmyndighet har ansvar for å ta handlingsprogrammet opp til en årlig rullering.

Kommuneloven § 14-4 første ledd angir at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Etter andre ledd skal økonomiplanen også synliggjøre fylkestingets prioriteringer og bevilgninger, samt hvilke mål og premisser økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Disse kravene til økonomiplanen må ses i sammenheng med fylkeskommunens plan- og styringssystem. I plan- og styringssystemet pkt. 2.1 beskrives hvilke planer som gir mål og strategier for styringen av Innlandet fylkeskommune. Plansystemet viser videre at økonomiplanen og prosessen for å utarbeide den uttrykker fylkeskommunens samlede mål og prioriteringer og hvordan ressursene fordeles for å realisere disse.

Fylkeskommunens plan- og styringssystem bygger på mål- og resultatstyring kombinert med økonomisk rammestyring.[9] Det legges til grunn at styringen skjer gjennom fastsatte mål, prioriterte tiltak og måling av resultater, så langt som mulig knyttet til effekter i resultatkjeden. Dersom regional plan skal legges til grunn for fylkeskommunens virksomhet, må planens mål og tiltak være integrert i dette styringssystemet. Dette innebærer at tiltak i handlingsprogrammet må inngå i prioriteringer, budsjetter og rapportering, og at det foreligger styringsinformasjon som gjør det mulig å vurdere fremdrift og måloppnåelse. Tiltakene må være en del av den ordinære virksomhetsstyringen og gjenstand for systematisk oppfølging.

Plan- og styringssystemet beskriver også hvordan denne oppfølgingen skal gjennomføres i praksis. Av pkt. 4.9.3 følger det at fylkeskommunedirektøren jevnlig avholder møter med sin ledergruppe, og at fire møter i året avsettes til konkret gjennomgang av mål og resultater.

> *«Både løpende resultatmålinger og evalueringer er viktig for å få frem informasjon om resultater i forhold til målene. Gjennomføring av evalueringer innebærer et mer omfattende arbeid for å belyse og analysere resultater og årsakssammenhenger innen et område enn det som er mulig i den løpende resultatmålingen. Evalueringer er derfor et viktig supplement til den løpende resultatmålingen, som hever nivået på den samlede styringsinformasjonen.»*

I plan- og styringssystemet kapittel fem framgår det at kvalitet og internkontroll er tett sammenknyttet og utgjør sentrale elementer i fylkeskommunens samlede virksomhetsstyring. Det står at det må jobbes kontinuerlig med å sikre at fylkeskommunen har gode prosesser, systemer og rutiner som fungerer og som fanger opp problemer og utfordringer i rett tid, slik at virksomheten når sine mål og utfører sine oppgaver i tråd med krav fastsatt i lov, forskrift og interne styringsdokumenter.

[9] https://innlandetfylke.no/_f/p1/ifa25190c-9205-4d93-afa3-f160b4bfe9e2/plan-og-styringssystem.pdf

4.2 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver ved kommunal planlegging

Problemstilling 2 - Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?

For denne problemstillingen utledes det revisjonskriterier for problemstilling 2 a). Revisjonskriteriene retter seg mot fylkeskommunens praksis i rollen, og ikke mot kvaliteten på de kommunale planvedtakene eller kommunenes skjønnsutøvelse som lokal planmyndighet. Underproblemstilling 2 b) er kartleggende og det er derfor ikke revisjonskriterier for denne.

Samspillet og grenseflatene mellom de rollene som planfaglig veileder og myndighetsutøver kommer særlig til uttrykk i konkrete planprosesser, der fylkeskommunen kan opptre både som veileder og som myndighetsutøver.[10]

Et sentralt utgangspunkt er fylkeskommunenes ansvar for planfaglig veiledning slik dette framgår av plan- og bygningsloven (2008):

- **§ 3-2 fjerde ledd:** *Statsforvalteren skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.*
- **§ 3-4 tredje ledd:** *Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og for planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.*

Det framgår av forarbeidene (s. 182) at fylkeskommunen har hovedansvaret for å gi kommunene planfaglig veiledning, men at kommunene også kan søke veiledning hos andre organer. Det understrekes videre at veiledningsplikten særlig er rettet mot mindre kommuner som ofte har begrenset kapasitet og kompetanse til planlegging etter loven.

Lovgrunnlaget definerer fylkeskommunens plikt til å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver. For å utdype innholdet i denne rollen, og for å belyse hvordan veiledningen forstås og praktiseres i sektoren, er det relevant å støtte seg på faglige kilder som beskriver erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner. En FoU-rapport, om fylkeskommunen som planfaglig veileder, bygger på verksteder gjennomført i alle fylkeskommuner, samt en sammenstilling av dokumentasjon og vurderinger på tvers av landet. Rapporten gir uttrykk for erfaringer og vurderinger fra kommuner og fylkeskommuner, og er derfor benyttet som støtte ved tolkningen av innholdet i fylkeskommunens veilederrolle.

I rapportens kapittel 2.1 beskrives hvordan plikten til å «veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaven» (pbl. § 3-2 fjerde ledd) forstås i praksis:

- **Veiledning** innebærer å gi kommunen kunnskap og grunnlag for refleksjon slik at kommunen selv kan utvikle løsninger.

[10] Kommunesektorens organisasjon (2023): Rapport: Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem Oppdragsnavn: KS FOU – Fylkeskommunen som planfaglig veileder

- **Bistand** innebærer mer praktisk støtte i selve planarbeidet.

Videre omtales tre former for involvering i plansaker som er sentrale i samhandlingen mellom kommunen og regional planmyndighet:

- **Planfaglige råd**, som kan omfatte anbefalinger om prosess, medvirkning, dokumentasjonskrav, bruk av planvirkemidler og håndtering av interesser og hensyn.
- **Merknader**, som synliggjør regionale eller nasjonale interesser som bør ivaretas bedre i en plan.
- **Innsigelser**, som kan fremmes ved konflikt med vesentlige regionale eller nasjonale interesser.

Disse elementene gir et praksisnært grunnlag for å utdype og konkretisere hva veilednings- og bistandsplikten etter plan- og bygningsloven innebærer.

Selv om kommunen har vedtaksmyndigheten, forutsetter loven at offentlige myndigheter med berørte ansvarsområder deltar i planleggingen. Etter pbl. § 3-2 fjerde ledd har offentlige organer et ansvar for å medvirke når planleggingen berører deres saksfelt og bidra med informasjon som kan ha betydning for planarbeidet. For fylkeskommunen innebærer dette at den skal delta i kommunale planprosesser når regionale interesser eller fylkeskommunens ansvarsområder berøres. Dette understøttes av de generelle medvirkningsreglene i pbl. § 5-1, som legger til grunn at planleggingen skal skje gjennom åpne prosesser med deltakelse fra berørte myndigheter og aktører.

Plan- og bygningsloven legger opp til at regionale og nasjonale hensyn skal integreres i planprosessen, og ikke først vurderes etter at planen er ferdig utformet. For at slike hensyn skal kunne innarbeides i planforslaget, må de fremmes på et tidspunkt der kommunen fortsatt har reell mulighet til å justere planens innhold. Dersom medvirkning skjer sent i prosessen, eksempelvis først i forbindelse med formell høring, vil muligheten for konfliktforebygging og samordning være redusert. Lovens system forutsetter derfor at fylkeskommunen deltar på et tidlig stadium i planarbeidet.

Plan- og bygningsloven gir regionale myndigheter rett til å uttale seg til forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. pbl. §§ 11-14 og 12-10. Uttaleretten er et sentralt virkemiddel for å ivareta regionale og nasjonale interesser i den kommunale planbehandlingen.

Pbl. §3-1 andre ledd uttrykker at *«Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten»*

Konflikter mellom forvaltningsnivåene skal i utgangspunktet søkes løst gjennom medvirkning og dialog i planprosessen.

Adgangen til å fremme innsigelse følger av pbl. § 5-4. Bestemmelsens første ledd gir regionale myndigheter rett til å *«fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av*

andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Vilkåret om vesentlighet innebærer at innsigelse ikke er ment som et virkemiddel ved enhver faglig uenighet, men er forbeholdt tilfeller der tungtveiende interesser står på spill. I § 5-4 femte ledd andre setning står det at «*Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer*». I forarbeidene, merknad til *5-4 femte ledd,* understrekes det at innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig i planprosessen. Dette er av vesentlig betydning for alle berørte parter. Helst bør en myndighet varsle eventuell innsigelse allerede i forbindelse med utarbeidelse av planprogrammet, dersom den ser at den ikke vil kunne godta en av de mulige løsningene i planen. Regelen innebærer at innsigelse må fremmes senest innen den frist som er fastsatt for uttalelse til planforslaget i forbindelse med høringen.

Innsigelse kan bare fremmes på arealplaner. Det innebærer at det ikke er mulig å fremme innsigelse til kommunal planstrategi eller kommuneplanens samfunnsdel. I forarbeidene til (s. 192) vises det til flere grunner for at bruken av innsigelse skal begrenses til de viktige sakene*: «Det er ønskelig at det innenfor hver enkelt sektor trekkes opp retningslinjer for når innsigelse skal gjøres gjeldende, slik at dette ikke skjer tilfeldig og for ulikt fra region til region. Det skal framgå klart av en innsigelse at det dreier seg om en innsigelse. Videre bør det gjøres rede for de statlige føringene som ligger til grunn for innsigelsen».*

Innsigelsesordningen må ses i sammenheng med lovens øvrige regler om medvirkning og samordning. Som nevnt foran forutsetter pbl. at berørte myndigheter deltar aktivt i planprosessen og fremmer sine synspunkter på et tidspunkt hvor planforslaget fortsatt kan påvirkes. Innsigelse fremstår dermed som et siste virkemiddel dersom dialog og ordinær uttalelse ikke har ført frem. Pbl. § 5-5 gir begrensing i adgangen til å fremme innsigelse. *Tredje ledd* viser til at reglene om innsigelse har som forutsetning at myndighetene deltar i planarbeidet fra en tidlig fase. Av forarbeidene (s. 194) går det fram at det er et viktig mål å løse konflikter i planprosessen og begrense bruken av innsigelse mest mulig. Det ble derfor innført en regel om at *«innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse. Kommunen har rimelig krav på å få tidlig varsel om problemer. Det er svært uheldig om en fagmyndighet først unnlater å delta i planleggingen, men så fremmer innsigelse når planforslaget foreligger.»*

Lovens system bygger dermed på en trinnvis oppfølging av kommunale planer: først veiledning og dialog, deretter formell uttalelse og eventuelt innsigelse dersom vesentlige regionale eller nasjonale interesser fortsatt ikke ivaretas.

4.3 Følgende kriterier er utledet for de to problemstillingene

Følgende kriterium er utledet for den første problemstillingen:

I hvilken grad ivaretar Innlandet fylkeskommune ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier?

- Regionale planer og strategier skal utarbeides i samsvar med prioriteringene i regional planstrategi og vedtak i fylkestinget.
- Fylkeskommunen skal kunne dokumentere at berørte organer og aktører er involvert fra oppstart av planarbeidet, og at innspill fra berørte aktører er vurdert før planvedtak fattes.
- Regionale planer og tilhørende handlingsprogram skal være integrert i fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett, slik at planens mål og prioriterte tiltak gjenspeiles i konkrete prioriteringer og ressursdisponeringer.
- Fylkeskommunen skal rapportere systematisk om fremdrift og måloppnåelse knyttet til regionale planer, og eventuelle avvik skal synliggjøres og håndteres gjennom den ordinære styrings- og prioriteringsprosessen.

Følgende kriterium er utledet for den andre problemstillingen:

Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?

- Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse for å kunne ivareta rollen som planfaglig veileder overfor kommunene.
- Fylkeskommunen skal tilby nødvendig planfaglig veiledning og bistand til kommunene i deres planleggingsoppgaver.
- Fylkeskommunen skal benytte virkemidlene i plan- og bygningsloven trinnvis og i tråd med lovens system: gjennom planfaglige råd og dialog tidlig i prosessen, gjennom uttalelser som tydeliggjør regionale interesser, og – der vesentlige regionale interesser ikke er ivaretatt og dialog ikke har ført fram – gjennom innsigelse.

Problemstilling 2: (spm 2)

- Hvordan oppfatter kommunene fylkeskommunens bidrag til deres planleggings-oppgaver?

Dette er en kartleggende problemstilling der kommunenes oppfatninger beskrives og ikke vurderes mot revisjonskriterier.

I den videre framstillingen vil problemstilling 1 behandles i kapittel 5 og problemstilling 2 i kapittel 6. i hver av kapitlene vil innhentet informasjon om praksis vurderes opp mot de aktuelle revisjonskriteriene.

5 Arbeid med og oppfølging av fylkeskommunens regionale planer

Den første problemstillingen i prosjektet retter seg mot i hvilken grad Innlandet fylkeskommune ivaretar ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier.

For å belyse problemstillingen har revisjonen formulert tre underproblemstillinger:

a) Har fylkeskommunen fulgt opp prioriteringene i regional planstrategi gjennom vedtak og utvikling av regionale planer og strategier?
b) I hvilken grad skjer samarbeidet med berørte organer og aktører ved utarbeidelse av regionale planer i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven?
c) Legges regionale planer til grunn i tråd med fylkeskommunens plan- og styringssystem?

Kapittelet beskriver datagrunnlag og revisjonens vurderinger knyttet til de tre underproblemstillingene.

5.1 Oppfølging av prioriteringer i regional planstrategi

Den første underproblemstillingen er om fylkeskommunen har fulgt opp prioriteringene i regional planstrategi gjennom vedtak og utvikling av regionale planer og strategier.

Revisjonskriteriet som data vurderes opp mot er:

- Regionale planer og strategier skal utarbeides i samsvar med prioriteringene i regional planstrategi og vedtak i fylkestinget.

Undersøkelsene belyser i hvilken grad prioriterte regionale planer og strategier er blitt utarbeidet, revidert, videreført eller avviklet i tråd med regional planstrategi og tilhørende fylkestingsvedtak.

5.1.1 Fylkeskommunens plansystem

Figuren nedenfor er hentet fra fylkeskommunens nettsider, og viser en styringskjede fra overordnet strategi, via regionale planer og handlingsprogram, til økonomiske prioriteringer og praktisk gjennomføring.

Øverst ligger premissene for planarbeidet. Dette omfatter blant annet lovverk, nasjonale forventninger, fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og overordnede mål som bærekraftsmålene.

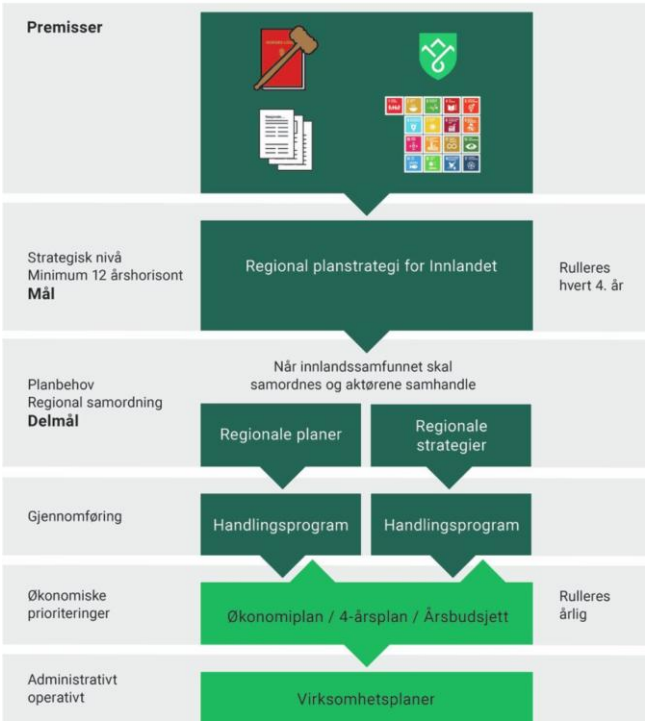
Neste nivå er regional planstrategi. Dette er det overordnede strategiske dokumentet for fylket. Planstrategien har et langsiktig perspektiv og skal avklare hvilke regionale utfordringer og utviklingsbehov Innlandet skal prioritere. Den rulleres hvert fjerde år.

Under planstrategien ligger regionale planer og regionale strategier. Disse konkretiserer prioriteringene fra planstrategien innenfor bestemte temaområder. De skal bidra til regional samordning og gi retning for hvordan aktørene i innlandssamfunnet skal samhandle.

Neste nivå er handlingsprogram. Handlingsprogrammene skal konkretisere planene og strategiene ved å angi tiltak, ansvar og oppfølging.

Deretter kommer økonomiplan, fireårsplan og årsbudsjett. Dette nivået viser hvordan prioriteringene fra planene skal kobles til økonomiske prioriteringer og ressursbruk. Dette rulleres årlig.

Nederst ligger virksomhetsplanene. Her omsettes de politiske og økonomiske prioriteringene til administrativ og operativ gjennomføring i fylkeskommunens virksomhet.



Figur 5-1: Oppbygging av fylkeskommunens plansystem. Kilde: Fylkeskommunens nettsider, Innlandsstrategien[11]. (28.05.2026)

Innlandsstrategien er Innlandet fylkeskommunes regionale planstrategi, og er et sentralt dokument for arbeidet med regional utvikling. Den gjeldende Innlandsstrategi 2024-2028

[11] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/2-innlandsstrategien/

(2035) ble sluttbehandlet av fylkestinget 17. desember 2024, i sak 101/24. Innledningsvis i planen skriver de:

> *«Planstrategien skal redegjøre for regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke temaer som skal tas opp i videre regional planlegging. Planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte oppgavene skal følges opp gjennom regionale planer».*[12]

I saksframlegget til fylkestinget står følgende:

> *«Arbeidet med regional planstrategi skal stimulere til politisk debatt om viktige utfordringer og utviklingsmuligheter for Innlandet og om hvilke spørsmål som det er viktig å prioritere for å fremme ønsket utvikling i regionen».*

Innlandsstrategien 2020–2024

Innlandsstrategien 2020–2024 ble vedtatt i den første planperioden etter etableringen av Innlandet fylkeskommune. Fylkestinget sluttbehandlet og vedtok Innlandsstrategien 2020–2024 i FT-sak 103/2020 den 23. september 2020. Gjennom vedtaket konkretiserte fylkestinget oppfølgingen av regional planstrategi for planperioden, herunder prioritering av nye regionale planer og håndtering av eksisterende planportefølje.

I Innlandsstrategien 2020–2024 ble det prioritert å utarbeide tre nye regionale planer: regional plan for det inkluderende Innlandet, regional plan for klima, energi og miljø og regional plan for samfunnstryggleik.

Plan	Vedtak i FT	Handlingsplan vedtatt	Følgende planer opphører i samme vedtak
Regional plan for det inkluderende Innlandet	21.02.2023, PS 4/2023[13]	Vedtatt - med mål, strategier og handlingsprogram.	Pkt 3 i vedtaket sier: «Fylkestinget opphever følgende regionale planer/strategier - Regional plan for kompetanse, Oppland - Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, Hedmark - Regional plan for det flerkulturelle Hedmark - Politikk for det flerkulturelle Oppland - Regional plan for folkehelse, Oppland - Folkehelsestrategi, Hedmark»
Regional plan for klima, energi og miljø	13.06.2023, PS 32/2023	Vedtatt - med mål, strategier og handlingsprogram.	- Regional plan for energi og klima, Hedmark - Regional plan for energi og klima, Oppland
Regional plan for samfunnstryggleik	13.06.2023, PS 31/2023	Vedtatt – med mål, strategier og handlingsprogram.	- Regional plan for samfunnssikkerhet Oppland - Regional plan for samfunnssikkerhet Hedmark

Figur 5-2: Oversikt over Regionale planer vedtatt i henhold til Innlandsstrategien

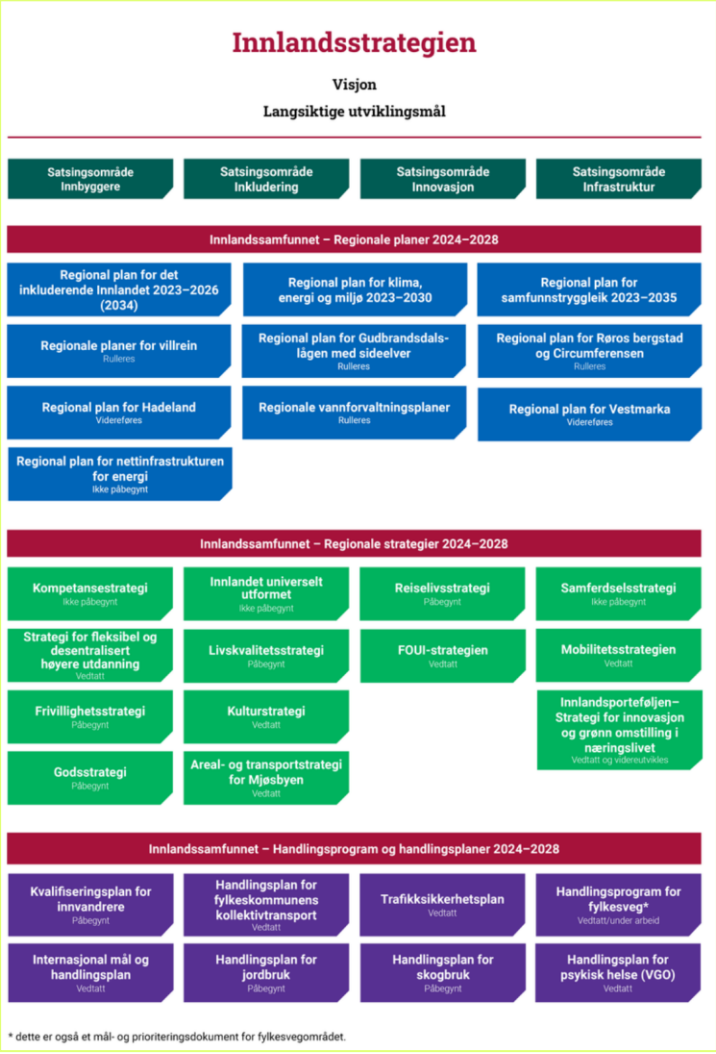
Oversikten viser at alle de tre regionale planene ble vedtatt i 2023 med tilhørende mål, strategier og handlingsprogram. Tabellen viser også hvilke tidligere regionale planer og

[12] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/
[13] https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/763

strategier fra Hedmark og Oppland som vedtaket sa skulle opphøre i forbindelse med ny regional plan. Revisjonens gjennomgang av fylkeskommunens nettsider viser at Regional plan for kompetanse, Oppland og Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, Hedmark ligger publisert under oversikten over regionale planer og strategier. På nettsidene står det at disse planene «gjelder inntil de blir erstattet av nye planer for Innlandet».[14]

Innlandsstrategien 2024–2028

Fylkestinget sluttbehandlet og vedtok Innlandsstrategien 2024–2028 (2035) i FT-sak 101/24 den 17. desember 2024. I Innlandsstrategien ligger følgende oversikt:



Figur 5-3: Planportefølje 2024-2028:[15]

[14] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionale-planer-og-strategier/planer-for-samfunns-og-naringsutvikling/

[15] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/7-planportefoljen-2024-2028/

Det står i Innlandsstrategien for perioden 2024-2028 at det foreligger flere regionale planer som kun er gjeldende for tidligere Oppland og Hedmark fylker.

> *«I henhold til Forskrift om sammenslåing av Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune, er det slik at regionale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8, gjelder inntil fylkestinget i den nye fylkeskommunen har vedtatt nye planer».*

5.1.2 Beskrivelse av hvordan prioriteringene er fulgt opp

Innlandsstrategien 2024–2028 viderefører innretningen fra forrige planperiode og gir en samlet oversikt over planporteføljen, herunder hvilke regionale planer som videreføres, rulleres eller revideres, hvilke som anbefales opphevet, og hvilke regionale strategier som skal utarbeides i perioden.[16] Revisjonen har gjennomgått status for porteføljen slik den framgår av planstrategien og av etterfølgende vedtak i fylkesting, fylkesutvalg og hovedutvalg.[17]

Vannforvaltning
De regionale vannforvaltningsplanene følger en lovbestemt seksårssyklus etter vannforskriften, med kontinuerlig rullering og oppfølging. Dette skiller vannforvaltningsarbeidet fra annet regionalt planarbeid, som i større grad kan justeres gjennom regional planstrategi. Arbeidet med revisjon av gjeldende planer startet i 2024. Planene skal etter planen vedtas i 2027 og gjelde for planperioden 2028–2033. Planprogram og hovedutfordringsdokumenter for de berørte vannregionene var på høring og offentlig ettersyn fra 1. januar til 30. juni 2025. Fylkesutvalget vedtok planprogram og hovedutfordringsdokumenter for de berørte vannregionene 2. desember 2025, jf. PS 145/2025. Fylkeskommunedirektøren fikk samtidig fullmakt til å oppdatere planprogrammet slik at framdriftsplanen blir i tråd med endrede frister fra Klima- og miljødepartementet.

Villreinforvaltning
Innlandet fylkeskommune har fire regionale planer for villreinområder. Innlandsstrategien 2024–2028 legger til grunn at disse planene skal revideres i perioden med bakgrunn i ny stortingsmelding om villrein i Norge og tiltaksplaner for det enkelte villreinområde.

Klima- og miljødepartementet sendte i mars 2025 forslag til tiltaksplaner etter kvalitetsnormen for villrein for Knutshø, Snøhetta og Rondane villreinområder på offentlig høring. Innlandet fylkeskommune behandlet forslagene i sak PS 73/2025 og avga høringsuttalelse. I uttalelsen viser fylkeskommunen til sin rolle i å ivareta villrein og leveområder, samtidig som fylkeskommunen også skal være regional utviklingsaktør og samfunnsutvikler i prosesser som berører kommuner og lokalsamfunn.

To av de fire planene nærmer seg utløp i sin gjeldende form: Regional plan for Forollhogna villreinområde (2013–2025) og Regional plan for Ottadalsområdet (2016–2026).

[16] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/
[17] Vedlegg 2 inneholder oversikt over alle planene og strategiene som framkom i Innlandsstrategien. Oversikten inneholder status for porteføljen slik den framgår av planstrategien og av etterfølgende politiske vedtak.

I økonomiplan 2026–2029 opplyser fylkeskommunen at det er satt i gang et arbeid med de regionale villreinplanene

> *«Det er satt i gang et arbeid for organisering av regionale villreinplaner. I områder som omfattes av regionale planer for villrein, har fylkeskommunen et særlig ansvar for å sikre villreinens leveområder. Miljødirektoratet har utarbeidet en egen kvalitetsnorm for villrein, som viser at særlig Rondane har utfordringer. Det gjennomføres nå en prosess med utarbeidelse av tiltaksplaner og en oppfølging av dette er prioritert i 2026. Det blir viktig å avklare forholdet mellom tiltaksplaner og regionale planer».*

Samfunn og kulturarv
Innlandsstrategien 2024–2028 viser til flere regionale planer innen samfunn, kulturarv og arealbruk som enten videreføres eller skal revideres i planperioden. Regional plan for Røros Bergstad og Circumferensen, som ble vedtatt i 2011, skal revideres i perioden 2024–2028. Arbeidet med kunnskapsgrunnlag ble satt i gang i juni 2024, og det er etablert et administrativt samarbeid mellom de to fylkeskommunene og Sametinget. Det er også etablert en styringsgruppe og en prosjektgruppe for arbeidet. Hovedutvalg for kultur behandlet sak PS 56/2025 den 12. november 2025, der det ble satt av 500 000 kroner til arbeidet med regional plan for Røros Bergstad og Circumferensen. Det framgår av saken at det legges opp til at planprogrammet fastsettes våren 2026. Regional plan for Vestmarka, Hedmark, vedtatt i 2012, og Regional plan for Hadeland, Oppland, vedtatt i 2015, videreføres i perioden 2024–2028.

Samlet viser gjennomgangen at rulleringsarbeidet for Regional plan for Røros Bergstad og Circumferensen er igangsatt. For Regional plan for Vestmarka, Hedmark og Regional plan for Hadeland, Oppland viser materialet foreløpig bare at planene videreføres i perioden 2024–2028.

Regionale planer
Innlandsstrategien 2024–2028 inneholder konkret føring om igangsetting av regional plan for nettinfrastruktur for energi. Fylkesutvalget behandlet i februar 2025 (sak 20/25) en sak om rammer og organisering av arbeidet med planen. Det ble lagt til grunn at planen skal sluttbehandles av fylkestinget våren 2027. I årsberetning for 2025 står det at arbeidet med ny regional plan startet tidlig i 2025 med omfattende medvirkning i regionene. En egen prosjektgruppe ble etablert med IFK, Statsforvalteren i Innlandet, Statnett, Elvia og Vevig/Fjellnett. Arbeidet har stoppet delvis opp i påvente av nasjonale avklaringer.

Regionale strategier
Innlandsstrategien 2024–2028 beskriver også regionale strategier og annet strategiarbeid som skal utarbeides, videreføres eller følges opp i planperioden. Flere av strategiene er forankret i regionale planer som ble vedtatt i 2023, og skal erstatte eller følge opp tidligere regionale planer og strategier fra Hedmark og Oppland fylkeskommuner.

Gjennomgangen viser at flere av strategiarbeidene er igangsatt eller vedtatt. Reiselivsstrategi for Innlandet 2025–2030 ble vedtatt av fylkestinget 19. juni 2025, jf. PS 59/2025.

Frivillighetsstrategi for Innlandet 2026–2034 ble vedtatt av fylkestinget 11. februar 2026, jf. PS 5/2026. Arbeidet med folkehelse- og livskvalitetsstrategi for Innlandet 2026–2030 ble startet opp av fylkesutvalget 3. februar 2026, og strategien skal etter planen legges fram for politisk behandling høsten 2026. Fylkesutvalget vedtok 3. mars 2026 å igangsette arbeidet med regional strategi Innlandet universelt utformet 2030, jf. PS 26/2026. Det er også orientert om oppstart av regional samferdselsstrategi i hovedutvalg for samferdsel 12. november 2025, jf. OR 11/2025.

I tillegg viser Innlandsstrategien til strategier og arbeid som skal videreføres eller utvikles i perioden, blant annet kompetansestrategi, strategi for fleksibel og desentralisert høyere utdanning, Innlandsporteføljen, FoUi-strategi, energistrategi og areal- og transportstrategier.

Samlet viser gjennomgangen at flere av strategiene som er omtalt i Innlandsstrategien 2024–2028 enten er vedtatt, igangsatt eller under forberedelse. For enkelte strategier viser materialet foreløpig bare at de skal utarbeides, videreføres eller utvikles i planperioden, uten at det er dokumentert særskilt politisk behandling i det gjennomgåtte materialet.

5.1.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen har vurdert om fylkeskommunen har fulgt opp prioriteringene i regional planstrategi gjennom vedtak og utvikling av regionale planer og strategier, jf. kriteriet om at regionale planer og strategier skal utarbeides i samsvar med prioriteringene i regional planstrategi og vedtak i fylkestinget. Vurderingen er gjort på porteføljenivå og omfatter prioriteringene i Innlandsstrategien for både planperioden 2020–2024 og 2024–2028. Planer som følger en lovbestemt syklus, som de regionale vannforvaltningsplanene, er vurdert ut fra sin egen syklus og ikke ut fra regional planstrategi.

For planperioden 2020–2024 viser gjennomgangen at alle de tre prioriterte regionale planene – Regional plan for det inkluderende Innlandet, Regional plan for klima, energi og miljø og Regional plan for samfunnstryggleik – ble vedtatt i 2023 med tilhørende mål, strategier og handlingsprogram. Revisjonen vurderer på dette grunnlaget at de prioriterte planoppgavene fra Innlandsstrategien 2020–2024 er fulgt opp gjennom utvikling og vedtak av regionale planer.

Samtidig viser gjennomgangen at oppryddingen i den eksisterende planporteføljen ikke fullt ut samsvarer med de vedtakene som ble fattet. Ved vedtaket av Regional plan for det inkluderende Innlandet (PS 4/2023) vedtok fylkestinget å oppheve flere tidligere planer, blant annet Regional plan for kompetanse (Oppland) og Regional plan for kompetanse og arbeidskraft (Hedmark). Disse planene er likevel fortsatt publisert som gjeldende på fylkeskommunens nettsider, «inntil de blir erstattet av nye planen», og den kompetansestrategien som skal erstatte dem, er først forutsatt utarbeidet i perioden 2024–2028.

For planperioden 2024–2028 er bildet mer sammensatt, noe som dels henger sammen med at perioden fortsatt løper. Flere av de prioriterte regionale strategiene er allerede vedtatt eller

igangsatt, herunder Reiselivsstrategi for Innlandet, Frivillighetsstrategi for Innlandet og arbeidet med Innlandet universelt utformet 2030, Folkehelse- og livskvalitetsstrategien og oppstart av samferdselsstrategi er varslet. Revisjonen vurderer at fylkeskommunen så langt i perioden i betydelig grad har fulgt opp prioriteringene i Innlandsstrategien 2024–2028.

For planer som kun videreføres uten endringer, som Regional plan for Vestmarka og Regional plan for Hadeland, legger revisjonen til grunn at videreføring ikke i seg selv krever særskilte vedtak, og at fravær av politisk behandling derfor ikke utgjør en svakhet.

Arbeidet med Regional plan for nettinfrastruktur for energi ble igangsatt i tråd med prioriteringen i Innlandsstrategien, men har delvis stoppet opp i påvente av nasjonale avklaringer. Revisjonen vurderer at forsinkelsen i hovedsak skyldes forhold utenfor fylkeskommunens kontroll.

For enkelte strategier viser det gjennomgåtte materialet bare at de skal utarbeides, videreføres eller utvikles i planperioden, uten dokumentert politisk behandling. Revisjonen kan derfor ikke konkludere på om disse er fulgt opp, ut over at oppfølging ikke er dokumentert i det materialet som er gjennomgått.

Samlet vurderer revisjonen at fylkeskommunen i stor grad har fulgt opp prioriteringene i regional planstrategi gjennom utvikling og vedtak av regionale planer og strategier, både i planperioden 2020–2024 og så langt i perioden 2024–2028. Revisjonen merker seg likevel at enkelte vedtak om opphevelse kan framstå som uklart om det er fulgt opp og at det for enkelte planer foreløpig ikke framkommer av dokumentasjonen hvordan disse skal følges opp.

5.2 Samarbeid ved utarbeidelse av regional plan for det inkluderende Innlandet

Den andre underproblemstillingen i undersøkelsen er i hvilken grad samarbeidet med berørte organer og aktører ved utarbeidelse av regional plan skjer i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Her er dokumentasjon av prosessen ved utarbeidelse av Regional plan for det inkluderende Innlandet brukt som datagrunnlag. Revisjonskriteriet som data vurderes opp mot er:

- Fylkeskommunen skal kunne dokumentere at berørte organer og aktører er involvert fra oppstart av planarbeidet, og at innspill fra berørte aktører er vurdert før planvedtak fattes.

Dette kapitlet beskriver hva dokumentgjennomgang viser om hvordan Innlandet fylkeskommune har lagt til rette for samarbeid og medvirkning ved utarbeidelse av Regional plan for det inkluderende Innlandet. Fremstillingen bygger på følgende dokumenter knyttet til planprosessen:

- høringsversjon av planprogram (mars 2021),

- vedtatt planprogram (juni 2021),
- medvirkningsrapport 1,
- Norconsult-rapport om medvirkningsseminarer for tre regionale planer (april 2022)
- Om planarbeidet (2023).

Revisjonen har også gjennomført intervjuer med personer som har deltatt i eller hatt kjennskap til regionale planprosesser. Intervjuene gir i begrenset grad informasjon om den konkrete planprosessen knyttet til Regional plan for det inkluderende Innlandet, men inneholder erfaringer og vurderinger av samarbeid og medvirkning i regionale planprosesser generelt. Hovedtrekkene i disse innspillene gjengis i et eget avsnitt.

5.2.1 Planlagt medvirkning - planprogram

Planprogram og identifisering av berørte aktører
Starten på arbeidet med en ny regional plan er å utarbeide et planprogram. Det framkommer av dokumentasjonen at et første forslag til planprogram ble utarbeidet av en tverrfaglig administrativ prosjektgruppe med representanter fra Statsforvalteren i Innlandet, NAV og Innlandet fylkeskommune.[18] Arbeidet hadde en politisk styringsgruppe som avholdt tre møter i løpet av prosessen. I siste fase av arbeidet deltok også Regionalt partnerskap[19] og Statsforvalteren i Innlandet.

Fylkesutvalget vedtok den 23. mars 2021 i sak PS 34/2021, å legge forslag til planprogram ut på høring og offentlig ettersyn, og varslet samtidig oppstart av planarbeidet. Høringsfristen ble satt til 7. mai 2021, det vil si en høringsperiode på om lag seks uker. Planprogrammet ble vedtatt av fylkesutvalget 29. juni 2021.

Høringsversjonen av planprogrammet inneholder en detaljert liste over høringsparter. Listen omfatter alle kommuner i Innlandet, regionråd, fylkeskommunale råd, statlige myndigheter og fagetater, næringslivsorganisasjoner, frivillige organisasjoner og undervisningsinstitusjoner. Forslag til planprogram ble sendt på høring med oppfordring om innspill knyttet til planens tematikk, kunnskapsgrunnlag og opplegg for medvirkning og involvering.

Ved høringsfristens utløp var det mottatt 42 høringsuttalelser. Flertallet av uttalelsene kom fra offentlige aktører (kommuner, regionråd og regionale/nasjonale organer), men lag, foreninger og organisasjoner utgjorde også en betydelig andel. Privat næringsliv var representert med én uttalelse. Høringsinnspillene ble oppsummert og kommentert av fylkeskommunedirektøren, og det beskrives i et eget kommentarfelt hvordan innspillene følges

[18] https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/1e19ac68-b074-44df-9273-d74cf116eb4e/2737/CasesFremlegg
[19] Regionalt partnerskap - ledes av Innlandet fylkeskommune og består av: Statsforvalteren i Innlandet, Kommunenes sentralforbund (KS) NAV Innlandet LO NHO, Fagskolen Innlandet, Innovasjon Norge, HINN (Høgskolen i Innlandet), NTNU (Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet), Innlandet fylkeskommune
Ref. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/6-samarbeid-partnerskap-og-nettverk/

opp med eventuelle justeringer og presiseringer i planprogrammet. Det opplyses i planprogrammet at det ble avholdt ett åpent digitalt møte for kommunene og ett digitalt arbeidsverksted for de fylkeskommunale rådene i høringsperioden.

Planprogrammet om: Medvirkning, involvering og kommunikasjon[20]
Planprogrammet kan forstås som en plan for den videre planprosessen. Beskrivelsene av samarbeid og medvirkning i planprogrammet angir derfor i hovedsak aktiviteter som skal gjennomføres under utarbeidelsen av den regionale planen, og ikke aktiviteter som allerede er gjennomført i forbindelse med høringen av planprogrammet.

I planprogrammet vises det til at medvirkning er forankret i plan- og bygningsloven . Det understrekes at fylkeskommunen har et særskilt ansvar for å sikre deltakelse fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, blant annet barn og unge. Videre står det at

> *«Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Faginstanser deltar direkte inn i prosjektgruppe og arbeidsgrupper for utarbeidelse av planene».*

I arbeidet med planen legges det opp til medvirkning fra flere aktører og nivåer:

- kommunene skal involveres både administrativt og politisk gjennom regionale dialogmøter og webinarer
- frivillige organisasjoner skal delta gjennom dialogmøter/webinarer og arbeidsgrupper
- næringslivet skal involveres gjennom næringsklynger og regionalt partnerskap
- ungdommens fylkesting, råd og utvalg skal trekkes inn i egne prosesser

Videre framgår det at digitale medvirkningsarenaer skal brukes aktivt for å gjøre det enklere å gi innspill underveis. Høringsfasen skal også tilrettelegges særskilt med egne webinarer for ulike målgrupper. Planprogrammet varsler i tillegg en egen kommunikasjons- og informasjonsplan for å sikre åpen, tydelig og tilgjengelig informasjon gjennom hele planprosessen.

Urfolk, nasjonale minoriteter og flerkulturelle miljøer er ikke nevnt eksplisitt som egne medvirkningsgrupper i planprogrammet. Planprogrammet beskriver videre at arbeidsgrupper kan etableres med representanter fra fylkeskommunen, Statsforvalteren og andre samarbeidspartnere, herunder kommuner og frivillige organisasjoner.

5.2.2 Medvirkning i planarbeidet

Som beskrevet la planprogrammet opp til et omfattende medvirknings- og samarbeidsopplegg gjennom planprosessen. For å belyse hvordan dette ble fulgt opp i praksis, har revisjonen gjennomgått dokumentasjon av gjennomførte medvirkningsaktiviteter. Nedenfor beskrives de aktivitetene som er dokumentert gjennom planarbeidet.

[20] Sak PS 88/2021: Regional plan for det inkluderende Innlandet – Sluttbehandling av planprogram

Styringsgruppe og prosjektgruppe
Styringsgruppen besto av politiske representanter i tillegg til eksterne representanter fra kommunesektorens organisasjon KS, Statsforvalteren i Innlandet (SF) og Nav i Innlandet. Det er styringsgruppen som legger planen fram for behandling i fylkesutvalg og fylkesting. [21] En prosjektgruppe har hatt ansvar for planens faglige innhold og har utgjort prosjektsekretariatet. Prosjektgruppen var sammensatt av representanter fra Innlandet fylkeskommune (IFK), Statsforvalteren i Innlandet og Nav i Innlandet. Prosjektgruppen ble ledet av prosjektleder fra Innlandet fylkeskommune.

I en orientering til fylkesutvalget den 31. januar 2023, sak OR 2/23, beskrev lederen for styringsgruppen at deres rolle hadde vært å bidra til legitimitet og politisk forankring av planarbeidet. Hun framhevet at styringsgruppen hadde gitt innspill underveis i prosessen. Hun beskrev videre at prosjektgruppen hadde systematisert og bearbeidet innspill fra ulike aktører i Innlandssamfunnet.

Det framkommer av dokumentasjonen at forumet «Regionalt partnerskap», som ledes av fylkesordføreren, har vært referansegruppe i utarbeidelse av ny plan. Regional plan for det inkluderende Innlandet har også benyttet Statsforvalterens etablerte Velferdsforum[22] som referansegruppe.[23]

Oppstart
Det ble avholdt en felles oppstartskonferanse for de tre nye regionale planene den 11. oktober 2021 med 150 deltakere fra kommuner, næringsliv, kompetanseinstitusjoner og frivillige organisasjoner.

Et arbeidsseminar ble gjennomført 3. desember 2021, der formålet var å utvikle kunnskapsgrunnlag og forme plattform for medvirkningsseminarer våren 2022. Arbeidsseminaret samlet 32 deltakere. Dette var representanter fra prosjekt- og styringsgruppe, interkommunale politiske råd, Likestillingssenteret, Statsforvalteren, NAV og NHO. Det ble gjennomført ulike gruppearbeid under arbeidsseminaret, og oppsummering fra disse var lagt ved som dokumentasjon fra seminaret i medvirkningsrapport 1.

Regionale seminarer
Det ble avholdt fire regionale verksteder på Tynset, Hamar, Gjøvik og Elverum i mars 2022. Planleggingen av verkstedene ble gjennomført i samarbeid mellom Innlandet fylkeskommune og Norconsult. Det ble benyttet innleide prosessledere fra Norconsult, som også hadde ansvar for dokumentasjon av innspill og utarbeidelse av rapport fra verkstedene.

[21] https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/343
[22] Velferdsforum - Velferdsforum Innlandet ledes av statsforvalter, og består av regionens øverste ledere fra Husbanken, Sykehuset Innlandet, Politiet, Fylkeskommunen, Nav, KS (styreleder og direktør), Bufetat, avdelingsdirektører for oppvekst, helse, barnevern og sosial hos Statsforvalteren og rektorer fra NTNU Gjøvik og Høgskolen i Innlandet. Ref. https://www.statsforvalteren.no/siteassets/sf-innlandet/04-helse-omsorg-og-sosialtjenester/horingsuttalelse-fra-velferdsforum-innlandet.-nou-2023-4-tid-for-handling.pdf
[23] Ref. «Om planarbeidet» Regional plan for det inkluderende Innlandet 2023-2026(2030).

Verkstedene var åpne for kommuner, næringsliv, kompetanseinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Ifølge Norconsults rapport var verkstedene organisert med faglige innlegg og presentasjoner, gruppearbeid og plenumsdiskusjoner. Deltakerne mottok program, bakgrunnsinformasjon og problemstillinger på forhånd. I etterkant av samlingene ble det gjennomført en evaluering der deltakerne kunne gi innspill til det videre planarbeidet og melde interesse for videre deltakelse.

Det fremgår av dokumentet *Om planarbeidet* at det ble informert om planarbeidet i interkommunalt politisk råd (IPR).[24]

Digitale dialogmøter med kommunene
I tillegg ble det gjennomført digitale dialogmøter med kommunene i Gjøvik-, Valdres-, Hamar- og Kongsvingerregionene i to runder i perioden februar til mai 2022.

Det er ikke dokumentert i de undersøkte kildene at kommunene i Nord-Gudbrandsdal, Lillehammer, Midt-Gudbrandsdal, Hadeland og Østerdalen hadde tilbud om egne dialogmøter.

Frivillige organisasjoner
Frivillige organisasjoner deltok på de regionale seminarene. Det ble i tillegg avholdt et eget seminar for frivillige organisasjoner på Hamar 12. mars 2022 med 38 deltakere inkludert arrangører.

Næringsliv
Næringslivet ble invitert til oppstartskonferansen og de regionale seminarene. Det ble gjennomført et eget digitalt seminar med arbeidsmarkedsbedriftene 30. mars 2022 med 20 deltakere. Regionalt partnerskap, som i planprogrammet er beskrevet som en viktig dialog- og samhandlingsarena, ble i dokumentet *Om planarbeidet* beskrevet som referansegruppe.

Særskilte grupper
Selv om urfolk, nasjonale minoriteter og flerkulturelle miljøer ikke er nevnt eksplisitt i planprogrammet som egne medvirkningsgrupper, ble det gjennomført egne seminarer for disse gruppene. Seminar for sørsamisk urbefolkning og representanter fra nasjonale minoriteter ble avholdt 17. februar 2022 med 16 deltakere. Seminar for flerkulturelle miljø og ulike innvandrerorganisasjoner i fylket ble avholdt 24. februar 2022 med 20 deltakere. Digitalt seminar for Ungdommens fylkesting, eldrerådet og rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble avholdt 15. februar 2022 med 34 deltakere.

5.2.3 Høring av planforslaget
Aktivitetene beskrevet ovenfor var knyttet til utarbeidelsen av forslag til regional plan. Etter at planforslaget var ferdigstilt, ble det sendt på offentlig høring.

[24] Interkommunalt politisk råd (IPR) er et formelt samarbeidsorgan mellom to eller flere kommuner. Rådet het tidligere *regionråd*, men fikk sitt nåværende navn da kommuneloven ble endret i 2021.

Forslag til regional plan for det inkluderende Innlandet ble vedtatt lagt ut på høring i fylkesutvalget sak 76/22 den 21. juni 2022 med høringsfrist 15. oktober 2022, det vil si en høringsperiode på om lag 16 uker. Ved høringsfristens utløp var det mottatt 47 høringsuttalelser. Dokumentet *Om planarbeidet* omtaler at høringsperioden ble tilrettelagt med et høringswebinar for å forenkle arbeidet med høringsuttalelser.

Flertallet av uttalelsene kom fra offentlige aktører (kommuner, regionråd og regionale/nasjonale organer). Lag, foreninger og organisasjoner utgjorde en liten andel. Privat næringsliv var representert med én uttalelse. Høringsinnspillene ble oppsummert og kommentert av fylkeskommunedirektøren. I de oppsummerende kommentarene ble det beskrevet hvordan innspill fra høringen ble fulgt opp i handlingsprogrammet.

Framdrift
Planprogrammet fastsatte fem milepæler. Planprogrammet ble vedtatt i juni 2021, i tråd med planlagt tidspunkt. De øvrige milepælene viste at oppstart av planarbeidet fant sted i oktober 2021 (planlagt august 2021), planforslaget ble sendt på høring i juni 2022 (planlagt mai 2022), høringen ble avsluttet i oktober 2022 (planlagt juni 2022). Regional plan for det inkluderende Innlandet ble sluttbehandlet den 21. februar 2023 (sak PS 4/2023).

5.2.4 Innspill fra personer som har deltatt i eller har kjennskap til regionale planprosesser.

Revisjonen har intervjuet flere som har deltatt i eller som har kjennskap til arbeidet med regionale planprosesser. Intervjuene inneholder erfaringer og synspunkter om samarbeid og medvirkning i regionale planprosesser generelt, og er ikke knyttet til arbeidet med regional plan for det inkluderende Innlandet spesielt.

Flere av de intervjuede beskriver at kommunene i liten grad deltar direkte i plangrupper for regionale planer. Samtidig pekes det på at kommunene er koblet til planprosessene gjennom andre arenaer for dialog og informasjonsutveksling. Det vises blant annet til at handlingsprogrammer har vært behandlet i kommunedirektørutvalg i regi av KS. Det ble videre opplyst at fylkeskommunen har hatt dialog med enkelte interkommunale politiske råd, men at kontakten med disse rådene ikke har vært systematisk for alle regioner. Informasjon og dialog beskrives som å ha variert mellom rådene, blant annet som følge av ulik etterspørsel og prioritering.

Enkelte peker på at det kan være utfordringer knyttet til medvirkning i regionale planprosesser. Medvirkningen kan til tider oppleves mer som presentasjon av ferdig utarbeidede forslag enn som reell involvering i utforming av planene. Fra fylkeskommunen uttrykker der et ønske om å få til tidligere involvering av kommuner og regioner, blant annet i planleggingen av selve prosessen. Det trekkes fram at tidlig involvering kan bidra til større eierskap til planarbeidet og til at planene i større grad oppleves som et felles prosjekt.

5.2.5 Revisjonens vurderinger

Revisjonen har vurdert i hvilken grad samarbeidet med berørte organer og aktører ved utarbeidelsen av Regional plan for det inkluderende Innlandet skjedde i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Kriteriet tilsier at fylkeskommunen skal kunne dokumentere at berørte organer og aktører er involvert fra oppstart av planarbeidet, og at innspill fra berørte aktører er vurdert før planvedtak fattes.

Innlandet fylkeskommune utarbeidet planprogram i tråd med kravene i pbl. § 4-1. Planprogrammet ble sendt på høring i seks uker, i samsvar med lovens minimumskrav. Høringsversjonen av planprogrammet inneholder en bred liste over høringsparter. Revisjonen vurderer at fylkeskommunen gjennom dette har identifisert de berørte organene og aktørene som planen gjelder for.

Forslaget til planprogram ble lagt ut på høring i mars 2021 med samtidig varsel om oppstart av planarbeidet, og berørte aktører fikk dermed anledning til å påvirke rammene for planarbeidet før planens innhold var fastlagt. Det videre medvirkningsopplegget ble satt i gang tidlig, med oppstartskonferanse, arbeidsseminar og regionale verksteder. Revisjonen vurderer at berørte aktører ble involvert fra oppstarten av planarbeidet, i tråd med kravet om samarbeid før planens innhold fastlegges.

Planprogrammet la opp til et omfattende medvirkningsopplegg rettet mot kommuner, frivillige organisasjoner, næringsliv og ulike råd og utvalg. Gjennomgangen viser at hovedtrekkene i dette opplegget ble gjennomført. På enkelte punkter gikk medvirkningen også ut over det planprogrammet eksplisitt beskrev; det ble blant annet avholdt egne seminarer for urfolk, nasjonale minoriteter og flerkulturelle miljøer. Revisjonen vurderer at fylkeskommunen i hovedsak gjennomførte, og på enkelte områder også utvidet, det medvirkningsopplegget planprogrammet la opp til, og at dette er i tråd med ansvaret for å vurdere hvilke aktører som er relevante, og for å legge til rette for medvirkning i planarbeidet.

Revisjonen merker seg samtidig at det ikke er dokumentert at det ble gjennomført egne digitale dialogmøter i alle deler av fylket. Revisjonen kan ikke utelukke at regioner uten egne dialogmøter var omfattet av andre deler av medvirkningsopplegget, men dette fremgår ikke av den gjennomgåtte dokumentasjonen.

Høringsfristen for planforslaget var om lag 16 uker, og dette er vesentlig lengre enn lovens minstekrav på seks uker. Revisjonen vurderer at dette styrket mulighetene for medvirkning i høringsfasen.

Innspillene fra begge høringsrundene – 42 uttalelser til planprogrammet og 47 uttalelser til planforslaget – ble oppsummert og kommentert av fylkeskommunedirektøren, med beskrivelse av hvordan innspillene ble fulgt opp, blant annet i handlingsprogrammet. Revisjonen vurderer at innspillene fra berørte aktører ble vurdert før planvedtak ble fattet, i tråd med kriteriets andre ledd.

Intervjuene revisjonen har gjennomført peker på enkelte generelle utfordringer ved medvirkning i regionale planprosesser. Det vises blant annet til at medvirkning til tider kan oppleves mer som presentasjon av ferdige forslag enn som reell involvering, og det uttrykkes ønske om tidligere involvering av kommuner og regioner. Disse innspillene gjelder regionale planprosesser generelt og ikke den konkrete planen, men revisjonen mener de peker på et relevant utviklingspunkt for fylkeskommunens videre arbeid med medvirkning.

Samlet vurderer revisjonen at fylkeskommunen i all hovedsak har lagt til rette for samarbeid og medvirkning ved utarbeidelsen av Regional plan for det inkluderende Innlandet i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Berørte aktører ble identifisert og involvert fra oppstart, og innspill ble vurdert før vedtak.

5.3 Legges regionale planer til grunn i tråd med plan- og styringssystemet

Den tredje underproblemstillingen i undersøkelsen er om regionale planer legges til grunn i tråd med fylkeskommunens plan- og styringssystem?

Revisjonskriteriene som data vurderes opp mot er:

- Regionale planer og tilhørende handlingsprogram skal være integrert i fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett, slik at planens mål og prioriterte tiltak gjenspeiles i konkrete prioriteringer og ressursdisponeringer.
- Fylkeskommunen skal rapportere systematisk om fremdrift og måloppnåelse knyttet til regionale planer, og eventuelle avvik skal synliggjøres og håndteres gjennom den ordinære styrings- og prioriteringsprosessen.

Dette kapitlet beskriver hva dokumentgjennomgang og politiske behandlinger viser om hvordan Innlandet fylkeskommune følger opp og rapporterer på Regional plan for det inkluderende Innlandet. Fremstillingen bygger på gjennomgang av handlingsprogrammene for 2024, 2025 og 2026, saksframlegg ved vedtak av handlingsprogram for 2026, saker behandlet i fylkesutvalget og fylkestinget i perioden 2023–2026, utdrag fra fylkeskommunens plan- og styringssystem samt øvrig dokumentasjon.

5.3.1 Vedtak, iverksetting og handlingsprogrammets oppbygging

Regional plan for det inkluderende Innlandet ble vedtatt av fylkestinget 21. februar 2023 (PS 4/2023). Ved vedtaket ble det fastsatt at planen er 4-årig med et langsiktig perspektiv frem til 2030, og at handlingsprogrammet skal rulleres årlig i tilknytning til fylkesbudsjettarbeidet. Det fremgår av saksframlegget at på bakgrunn av handlingsprogrammet til den regionale planen, ble det i fylkesbudsjett 2023 (2023-2026) bevilget 8,7 mill. kr til oppfølging.

Videre framkommer det av saksframlegget at

> «*Planens handlingsprogram skal forankres og følges opp på en aktiv måte gjennom nettverk, seminarer og årlig rapportering. Velferdsforum og Regionalt partnerskap er sentrale arenaer i oppfølgingsarbeidet*».

Regional plan for det inkluderende Innlandet er bygget opp rundt tre hovedsøyler:
- kompetanse og livslang læring,
- arbeidsliv og arbeidsplassutvikling samt
- lokalsamfunn, møteplasser og kultur.

Det ble opplyst i intervju at handlingsprogrammet følger denne strukturen, og at både eksisterende og nye tiltak er samlet under en felles regional ramme. Dette omfatter blant annet enkeltvedtak, bevilgninger og verbalforslag som gjelder inkludering. Planen ble beskrevet som en paraply for ulike satsinger og prioriteringer.

Det ble videre opplyst i intervju at flere strategier er utviklet eller videreutviklet innenfor rammen av handlingsprogrammet. Dette gjelder blant annet strategier for desentralisert og fleksibel høyere utdanning, livskvalitet og folkehelse samt universell utforming. Enkelte strategier er nye, mens andre erstatter eller bygger på planer og strategier fra tidligere Hedmark og Oppland. Dette beskrives som et bevisst arbeid med å etablere en mer enhetlig planstruktur for Innlandet.

Det ble også opplyst at fylkeskommunen har et koordinerende team som er etablert for å følge opp og arbeide med de regionale planene på tvers. Det vil si at teamet både arbeider med Regional plan for det inkluderende Innlandet, Regional plan for samfunnssikkerhet og Regional plan for klima, energi og miljø. Teamet består av prosjektansvarlige for de tre planene og har faste møter hver 14. dag. De opplyste at teamet samordner den årlige rulleringen av handlingsprogrammene og følger opp arbeidet med planene. Relevante fagpersoner involveres ved behov.

Handlingsprogrammets struktur og rullering
Handlingsprogrammet er inndelt etter planens tre satsingsområder. Tiltakene er kodet med bokstav og nummer etter satsingsområde (K, A og L)[25], og er videre inndelt i fylkessatsinger, distriktssatsinger og by- og regionsentersatsinger. Handlingsprogrammene omtales som årlige oppdateringer av foregående års handlingsprogram.

Handlingsprogram 2024, er en generell oppdatering med presiseringer fra 2023. I tillegg skriver de at det er lagt inn nye satsinger og satsinger som har fått innvilget søknad om støtte.

Handlingsprogram for 2025 er en oppdatert versjon av handlingsprogram 2024. Handlingsprogram 2025 ble behandlet i fylkesutvalget 18. februar 2025 (PS 25/2025). Handlingsprogrammet viser både nye og igangsatte prosjekter/piloter og programmer som støtter oppunder mål og strategier i planen. Ved fornyelsen av handlingsprogrammet for 2025

[25] K: Kompetanse og livslang læring, A: Arbeidsliv og arbeidsplassutvikling, L: Lokalsamfunn, møteplasser og kultur

trekkes flere temaer fram som særlig viktige. Dette omfatter arbeidskraft og kompetanse, universell utforming, det flerkulturelle Innlandet, samarbeid med kommunene og IPR-ene, inkludering i kommunal planlegging og samordning av virkemidler.

Handlingsprogram 2026 ble behandlet i fylkesutvalget 3. mars 2026 (PS 25/2026). De temaene som framheves som særlig viktige i handlingsprogrammet for 2026 er de samme som i handlingsprogrammet for 2025. Samtidig er enkelte temaer utdypet og knyttet til konkrete satsinger, samarbeidsarenaer og finansieringsordninger.

Gjennomgangen av handlingsprogrammene for 2024, 2025 og 2026 viser at kodingen av tiltak varierer mellom år. Eksempler på dette er:

- K3 i 2024 (strategi for desentralisert høyere utdanning) fikk koden K5 i 2025 og K15 i 2026.
- K4 i 2024 (digital kompetanse) fikk koden K6 i 2025 og K16 i 2026.
- K4 i 2025 (hybelboere/voksenkontakt). K4 gjenbrukes på et annet tiltak i 2026, mens tiltaket videreføres som K11.

Revisjonen har sett nærmere på noen tiltak som går igjen i handlingsprogrammene for 2024, 2025 og 2026.[26] Flere tiltak videreføres over flere år, men endres i nummerering, tittel, struktur og detaljeringsgrad. I noen tilfeller er tiltak delt opp i deltiltak ett år og samlet igjen året etter. I andre tilfeller er tiltak videreført med tilnærmet samme innhold, men med justeringer i ansvarlig enhet, samarbeidspartnere og koblinger til andre satsinger.

Gjennomgangen viser også at omtalen av enkelte tiltak varierer mellom årene. Noen tiltak går fra mer overordnede beskrivelser av mål og intensjoner til omtaler som inkluderer gjennomførte kartlegginger, etablerte arbeidsprosesser, planlagte aktiviteter og videre oppfølging. Samtidig varierer det om handlingsprogrammene synliggjør hva som er videreføring av eksisterende tiltak, hva som er ny konkretisering og om endringer i tekst også innebærer endringer i tiltakets innretning eller gjennomføring.

5.3.2 Integrering i økonomiplan og budsjett

I mai 2023 (PS 59/2023) vedtok fylkesutvalget fordeling av 7,3 mill. kr til konkrete tiltak og avsatte i tillegg 1,4 mill. kr til en rammebevilgning for nye mindre satsinger (til sammen 8,7 mill. kr). I punkt 4 i vedtaket står det at:

> *«Handlingsprogram for ny regional plan er et dynamisk dokument som følges opp gjennom hele perioden 2023-2026. Rapportering og økonomioppfølging knyttes til budsjett, økonomiplan og årsmelding».*

For 2025 og 2026 ble det bevilget 3,0 mill. kr per år til hver av de tre regionale planene, øremerket oppfølging av handlingsprogrammene. Dette utgjør samlet 9,0 mill. kr per år.

[26] Eksemplene er basert på gjennomgang av utvalgte tiltak som er videreført i handlingsprogrammene for 2024, 2025 og 2026, herunder tiltak knyttet til desentralisert høyere utdanning (K3/K5/K15), digital kompetanse (K4/K6/K16), voksenkontakt for borteboere (K4/K11), fleksible opplæringsløp (K2/K2A/K2B/K2) og kompetanseprogram for mangfold og inkludering (K5/K8/K18).

Handlingsprogrammene for regional plan for det inkluderende Innlandet for 2025 og 2026 inneholder vedlegg med overskriften «Økonomi» som har oversikt over disponering av midler til oppfølging av Regional plan for det inkluderende Innlandet.

I handlingsprogrammet for 2025 inngår en oversikt over midler som ble bevilget i 2023. Oversikten viser bevilgede midler, aktivitet og forbruk i 2023/2024, midler som overføres til 2025, samt status og merknader for de enkelte tiltakene. Tiltakene er fordelt på satsingsområdene kompetanse og livslang læring, arbeidsliv og arbeidsplassutvikling, samt lokalsamfunn, møteplasser og kultur. Status-/merknadsfeltet inneholder henvisning til vedtaksgrunnlag og opplysninger om tiltakets innhold, aktivitet og status. I flere tilfeller omtales også formål eller mål for tiltaket.

I handlingsprogrammet for 2026 inngår en oversikt over status for midler fra perioden 2023–2025 og forslag til fordeling av midler i 2026. Oversikten viser ubrukte midler fra perioden 2023–2024, status og ubrukte midler fra 2025, midler som overføres til 2026 og forslag til fordeling av nye midler i 2026. Tabellen skiller mellom midler som overføres fra tidligere år og nye midler i 2026. Det fremgår at ubrukte midler med vedtak om disponering utgjør 3,294 mill. kroner, og at nye midler i 2026 utgjør 3,0 mill. kroner. Samlet utgjør dette 6,294 mill. kroner til fordeling i 2026.

Oversiktene for 2025 og 2026 har ulik utforming. Oversikten for 2025 kombinerer økonomiske opplysninger med tekstlige beskrivelser av status og merknader for de enkelte tiltakene. Oversikten for 2026 er bygd opp med kolonner for ubrukte midler fra 2023–2024, status og ubrukte midler fra 2025, overføring til 2026 og fordeling av midler i 2026. Den gir mer detaljert økonomisk informasjon per tiltak – med tildelt, benyttet og ubrukt beløp over to perioder samt overføring – men inneholder bare kortfattet statustekst i kolonnen for 2025 og mangler den utfyllende, løpende merknaden per tiltak som 2025-oversikten hadde. Oversiktene vektlegger dermed ulike forhold; 2025 legger mer vekt på tekstlig statusbeskrivelse, 2026 på økonomisk detaljering.

Saksframlegget omtaler økonomisk status for perioden 2023–2025 og forslag til disponering av tilgjengelige midler for alle de tre regionale planene som ble vedtatt i 2023. For Regional plan for klima, energi og miljø framgår det eksplisitt at bruken av tidligere tildelte fondsmidler er gjennomgått, og at det er foretatt omdisponering på bakgrunn av denne gjennomgangen. For Regional plan for samfunnstryggleik omtales videreføring av tiltak finansiert med fondsmidler og disponering av gjenværende fondsmidler. For Regional plan for det inkluderende Innlandet vises det til økonomisk status og forslag til disponering av tilgjengelige midler, men saksframlegget inneholder ingen tilsvarende gjennomgang av tidligere tildelte fondsmidler.

Handlingsprogrammene er fremadrettede dokumenter. Tilbakeblikk på hva som ble oppnådd i foregående år for det enkelte tiltak er i stor grad knyttet til tiltakene der det er avsatt økonomiske midler.

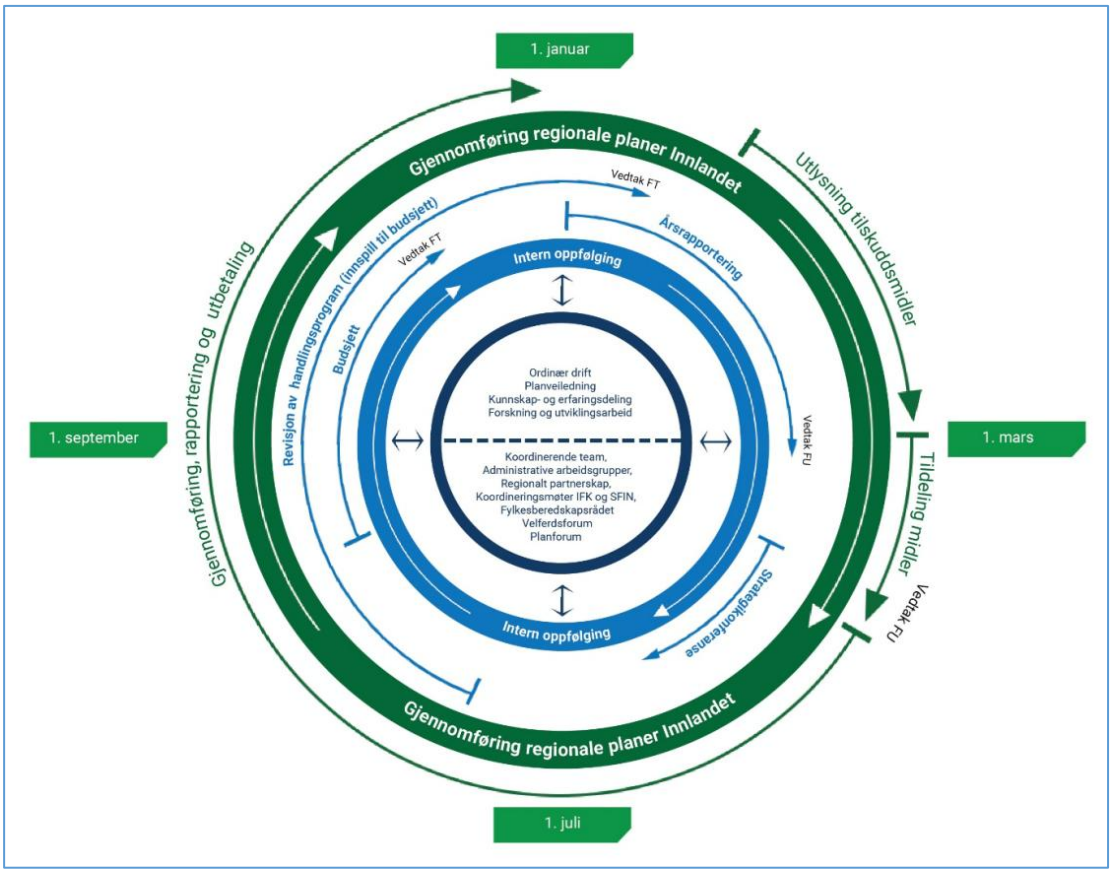
I saksframlegget «Handlingsprogram 2025 - Regionale planer vedtatt i 2023» rapporteres det om status for økonomisk disponering av midler bevilget i 2023, samt fordeling av midler til tiltak i 2025. [27] I saksframlegget «Handlingsprogram 2026 - Regional planer vedtatt 2023» til fylkesutvalget rapporteres det om samlet økonomisk status for perioden 2023–2025, disponering av ubrukte midler og forslag til fordeling av midler i 2026, samt planlagt statusvurdering av måloppnåelse og aktivitet. [28]

Når økonomioversikten sammenholdes med tiltakene i handlingsprogrammet, framgår det at tiltakene er finansiert på ulike måter, og at finansieringen i ulik grad er synliggjort i dokumentene. Om lag en femtedel av tiltakene inngår i fordelingen i økonomivedlegget. For ytterligere om lag en femtedel er det oppgitt konkrete bevilgningsbeløp i selve tiltaksteksten, knyttet til andre finansieringskilder enn den øremerkede potten til handlingsprogrammene. For enkelte tiltak er det vist til mulige eller aktuelle finansieringskilder uten at det er oppgitt beløp. For de øvrige tiltakene er det ikke oppgitt beløp eller annen konkret ressurstildeling i de gjennomgåtte kildene.

Dokumentgjennomgangen viser at det er avsatt øremerkede midler til oppfølging av planens handlingsprogram i hvert år fra 2023. I saksframlegget til handlingsprogrammet for 2026 opplyses det i tillegg at planene følges opp gjennom intern drift og tjenesteproduksjon. Det framgår også at det arbeides med å forankre planenes mål og satsinger i kommunene.

Det fremgår av vedtaket fra mai 2023, da planene først ble vedtatt, at rapportering og økonomioppfølging skal knyttes til årshjulet for budsjett, økonomiplan og årsmelding (PS 59/2023). Det er videre utarbeidet et eget årshjul (figur 5-4) for oppfølging av regionale planer som setter dette i sammenheng. Fylkesutvalget er planutvalg og vil involveres gjennom året i form av orienteringer, dialog og saker til behandling i henhold til årshjulet.[29]

[27] https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/1288
[28] https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/1e19ac68-b074-44df-9273-d74cf116eb4e/11562/CasesFremlegg
[29] Saksframlegg: Status og samordnet oppfølging av regionale planer for Inkludering, Samfunnssikkerhet og Klima, energi og miljø 29.05.2024



Figur 5-4: Årshjul for oppfølging av regionale planer i Innlandet. Kilde: Innlandet fylkeskommune

De gjennomgåtte kildene viser at det er satt av øremerkede midler til handlingsprogrammet, herunder en søkbar pott med stimuleringsmidler til eksterne samarbeidspartnere.

5.3.3 Rapportering, resultatindikatorer og måloppnåelse

Det ble opplyst i intervju at arbeidet med handlingsprogrammer og strategier er ressurskrevende. Etter at regional plan for det inkluderende Innlandet ble vedtatt i februar 2023, viser dokumentasjonen at handlingsprogrammet har vært rullert årlig. Det ble uttalt at det først i senere tid har vært tilstrekkelig kapasitet til å arbeide systematisk med gjennomføring av blant annet Strategi for livskvalitet og folkehelse og Strategi for Innlandet universelt utformet. Respondenten opplyser videre at fylkeskommunen til nå ikke har gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse for tiltakene i handlingsprogrammet, utover økonomiske vurderinger av brukte og ubrukte midler.

Handlingsprogrammene for 2024, 2025 og 2026 beskriver for hvert tiltak ansvarlig, samarbeidspartnere, koblinger til andre satsinger og prioriteringskategori. Det er ikke angitt hva som konkret skal oppnås for det enkelte tiltak innen utgangen av det aktuelle året. Prioriteringskategoriene som benyttes er «kort sikt (arbeidet er satt i gang)», «pågår» og «lang sikt», men disse angir ikke målbare milepæler.

Fylkestinget behandlet i desember 2025 sak PS 100/25 «Økonomiplan 2026-2029/Årsbudsjett 2026 - Innlandet fylkeskommune». Det følger flere verbalforslag med vedtaket, og ett av disse er knyttet til regionale planer:

> *«Fylkestinget ber fylkeskommunedirektøren synliggjøre status på måloppnåelse og ikke igangsatte tiltak innenfor de regionale planene, innen utgangen av 2026».*[30]

Ved behandling av handlingsprogram 2026 fremgår det at det i henhold til vedtak fra fylkestinget 19. desember 2025 (PS 100/2025) skal gjennomføres en statusvurdering på måloppnåelse og aktivitet innenfor regionale planer i 2026.

Årsberetning

Årsberetningen for 2024 rapporterer på hovedmål og delmål. Under delmål 7.3 fremgår det at det har vært jobbet med implementering av de tre nye regionale planene og revidering av handlingsprogrammene. Regional plan for det inkluderende Innlandet er ikke nevnt ved navn under noen av de rapporterte målpunktene i årsberetningen. Hovedmål 7 heter «*God og kunnskapsbasert samhandling i samfunnsutviklingen»*. Delmål 7.3 er «*Godt forankrede planprosesser og omforente regionale planer*». Rapporteringen på dette punktet er at «*Det har vært jobbet med implementering av de tre nye regionale planene i egen organisasjon og i innlandssamfunnet, samt revidering av handlingsprogrammene for de tre planene*».

Noen tiltak fra handlingsprogrammet omtales under delmål uten eksplisitt kobling til handlingsprogrammets tiltakskoder (Årsberetning 2024, delmål 1.2 og 7.3).[31]

Tertialrapporten for 1. tertial 2025 opplyser at revidert handlingsprogram følges opp i henhold til plan. Ut over dette gis det ikke en systematisk gjennomgang av fremdrift og måloppnåelse for de enkelte tiltakene. [32]

Årsberetningen for 2025 omtaler Regional plan for det inkluderende Innlandet under delmål 7.3 med følgende tekst: «Handlingsprogrammet for 2025 er fulgt opp, og handlingsprogrammet for 2026 er revidert.» Under delmål 1.2 er flere tiltak fra handlingsprogrammet omtalt med konkret innhold, herunder arbeid med integrering og inkludering, likestilt arbeidsliv og ESIRA-prosjektet, inkludering av etniske minoriteter og urfolk samt arbeid mot rasisme og diskriminering. Omtalen skjer under det aktuelle delmålet uten kobling til handlingsprogrammets tiltakskoder (Årsberetning 2025, delmål 1.2 og 7.3).[33]

---

[30] I begrunnelsen for verbalforslaget ble det vist til forvaltningsrevisjonsrapporten om mål- og resultatstyring, som fylkestinget behandlet i oktober 2025. Det ble blant annet vist til fylkeskommunedirektørens uttalelse om at økonomiplan og årsbudsjett benyttes for å oppnå organisasjonens målsettinger, slik disse er beskrevet i kapittelet om mål og regionale planer. På denne bakgrunn vedtok fylkestinget i forbindelse med behandlingen av økonomiplan og årsbudsjett for 2026–2029 å be fylkeskommunedirektøren synliggjøre status på måloppnåelse og ikke igangsatte tiltak innenfor de regionale planene innen utgangen av 2026.

[31] https://pub.framsikt.net/2024/ifk/mr-202412-aarsberetning_og_aarsregnskap_2024#/home

[32] https://pub.framsikt.net/2025/ifk/mr-202504-rapportering_1_tertial_2025_vedtak#/

[33] https://pub.framsikt.net/2025/ifk/mr-202512-aarsberetning_og_aarsregnskap_2025#/budsa/mainmenu/7?scrollto=t-42&search=regional%20plan

Pågående utviklingsarbeid
Det opplyses i intervju at fylkeskommunen har etablert en brukergruppe som skal vurdere anskaffelse av et nytt digitalt verktøy for regional planlegging, herunder en planmodul i Framsikt. Brukergruppen omfatter representanter fra blant annet enhetene som arbeider med innkjøp samt økonomi og styring. Arbeidet med nytt verktøy sees i sammenheng med et identifisert behov for bedre oversikt, styring og sammenheng i fylkeskommunens plan- og styringssystem.

Videre opplyses det at fylkeskommunen arbeider med å utvikle en intern veileder for regional planlegging. Formålet med veilederen er å bidra til en tydeligere struktur, en klarere sammenheng og et mer systematisk målhierarki fra overordnede mål i Innlandsstrategien via regionale planer og strategier til operative handlingsprogrammer. Respondenten fremhever også at økt forståelse av sammenhengen mellom plansystemet og økonomi- og ressursforvaltningen anses som sentralt for å legge til rette for mer effektiv ressursutnyttelse og ønsket utvikling i fylket.

Plan- og styringssystemet oppleves som omfattende og komplekst, både for eksterne aktører og internt i organisasjonen. Behovet for nytt digitalt planverktøy og utvikling av veileder for regional planlegging knyttes til et ønske om å styrke sammenhengen i målhierarkiet, tydeliggjøre roller og ansvar, samt sikre bedre intern forankring.

5.3.4 Revisjonens vurderinger

Revisjonen har vurdert om Regional plan for det inkluderende Innlandet legges til grunn i tråd med forutsetningene i fylkeskommunens plan- og styringssystem. Vurderingen er gjort opp mot to kriterier. Det første sier at regionale planer og tilhørende handlingsprogram skal være integrert i økonomiplan og årsbudsjett slik at planens mål og prioriterte tiltak gjenspeiles i konkrete prioriteringer og ressursdisponeringer. Det andre kriteriet sier at fylkeskommunen skal rapportere systematisk om fremdrift og måloppnåelse, slik at eventuelle avvik synliggjøres og håndteres i den ordinære styrings- og prioriteringsprosessen.

Det er avsatt øremerkede stimuleringsmidler til oppfølging av planens handlingsprogram i alle år fra vedtaket i 2023. Midlene fordeles til konkrete tiltak ved politisk behandling av handlingsprogrammet i fylkesutvalget tidlig i budsjettåret. Handlingsprogrammet rulleres årlig, og det er etablert et årshjul som kobler oppfølgingen til budsjett, økonomiplan og årsmelding. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at kriteriet i hovedsak er innfridd. Det er etablert en kobling mellom handlingsprogrammet og de årlige budsjettprioriteringene, og tiltak som tildeles øremerkede midler gjenspeiles i konkrete prioriteringer og ressursdisponeringer.

Samtidig viser gjennomgangen at koblingen er tydeligst for tiltak som har øremerkede midler eller særskilt omtalt finansiering. For øvrige tiltak framgår det i mindre grad hvordan tiltakene er synliggjort i økonomiplanen. Revisjonen vurderer derfor at fylkeskommunen har etablert systemer for økonomisk oppfølging av planene, men at synliggjøringen av planenes samlede tiltak i økonomiplanen ikke er fullstendig.

Revisjonen merker seg også at saksframlegget for handlingsprogram 2026 omtaler en gjennomgang og omdisponering av tidligere tildelte fondsmidler for Regional plan for klima, energi og miljø, og en disponering av gjenværende fondsmidler for Regional plan for samfunnstryggleik. Det er ikke en tilsvarende gjennomgang for Regional plan for det inkluderende Innlandet. Revisjonen er ikke kjent med at det er gjort en tilsvarende gjennomgang denne planen, men kan ikke utelukke at forholdet er behandlet i annet materiale. På grunnlag av det gjennomgåtte materialet kan dette tyde på at den løpende økonomistyringen for denne planen er noe mindre systematisk enn for de to øvrige planene.

Når det gjelder rapportering, viser gjennomgangen at det rapporteres på den økonomiske disponeringen av midler, men at fylkeskommunen ikke har gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse for tiltakene i handlingsprogrammet utover økonomiske vurderinger av brukte og ubrukte midler. Handlingsprogrammene angir heller ikke målbare resultatindikatorer eller milepæler for det enkelte tiltak; prioriteringskategoriene angir hvilken fase tiltaket er i, men ikke hva som konkret skal oppnås.

Rapporteringen i årsberetningene er begrenset. Planen er ikke navngitt i årsberetningen for 2024, og i 2025 omtales den kort under ett delmål, mens enkelttiltak omtales under andre delmål uten kobling til handlingsprogrammets tiltakskoder. Sammen med at kodingen av tiltak varierer mellom år, gjør dette det vanskelig å følge det enkelte tiltak over tid. Revisjonen vurderer på dette grunnlaget at fylkeskommunen ikke rapporterer systematisk om fremdrift og måloppnåelse knyttet til planen, slik kriteriet forutsetter.

Revisjonen vil samtidig understreke at fylkeskommunen selv har erkjent dette. Fylkestinget har vedtatt at det skal gjennomføres en statusvurdering av måloppnåelse og ikke igangsatte tiltak innenfor de regionale planene innen utgangen av 2026 (PS 100/2025), og det pågår et utviklingsarbeid med nytt digitalt planverktøy og en intern veileder for regional planlegging, med sikte på bedre oversikt, sammenheng og et tydeligere målhierarki. Revisjonen vurderer at dette er hensiktsmessige tiltak for å styrke den systematiske oppfølgingen.

Revisjonen presiserer at vurderingen gjelder om det foreligger systematisk rapportering om fremdrift og måloppnåelse, og ikke selve måloppnåelsen for planens tiltak. En vurdering av måloppnåelsen inngår ikke i denne revisjonen, jf. avgrensingen, og er forutsatt fulgt opp gjennom fylkeskommunens egen statusvurdering innen utgangen av 2026.

Samlet vurderer revisjonen at Regional plan for det inkluderende Innlandet er integrert i fylkeskommunens økonomiske styring gjennom øremerkede midler, årlig rullering av handlingsprogrammet og et etablert årshjul, i tråd med kriteriet om integrering i økonomiplan og budsjett. Revisjonen vurderer samtidig at fylkeskommunen ikke rapporterer systematisk om fremdrift og måloppnåelse knyttet til planen, slik kriteriet forutsetter. Revisjonen merker seg likevel at fylkeskommunen selv har erkjent dette og har igangsatt tiltak som er egnet til å styrke den systematiske oppfølgingen.

6 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver knyttet til kommunal planlegging

Den andre problemstillingen i prosjektet retter seg mot i hvordan Innlandet fylkeskommune utøver rollen sin knyttet til planlegging i kommunene. Problemstillingen omfatter både undersøkelser av hvordan fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar og sine oppgaver knyttet til planlegging i kommunene og hvordan kommunene oppfatter fylkeskommunens rolle og bidrag i kommunale planprosesser.

For å belyse problemstillingen har revisjonen formulert to underproblemstillinger:

a) I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sin rolle i kommunale planprosesser slik plan- og bygningsloven forutsetter?
b) Hvordan oppfatter kommunene fylkeskommunens bidrag til deres planleggingsoppgaver?

Kapittelet beskriver datagrunnlag og revisjonens vurderinger knyttet til den første underproblemstillingen. Den andre underproblemstillingen er en kartleggende problemstilling, og følges ikke opp med vurdering.

6.1 Fylkeskommunens rolle i kommunale planprosesser

Den første underproblemstillingen i undersøkelsen er: I hvilken grad ivaretar fylkeskommunen sin rolle i kommunale planprosesser slik plan- og bygningsloven forutsetter?

Revisjonskriteriene som data vurderes opp mot er:

- Fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse for å kunne ivareta rollen som planfaglig veileder overfor kommunene.
- Fylkeskommunen skal tilby nødvendig planfaglig veiledning og bistand til kommunene i deres planleggingsoppgaver.
- Fylkeskommunen skal benytte virkemidlene i plan- og bygningsloven trinnvis og i tråd med lovens system: gjennom planfaglige råd og dialog tidlig i prosessen, gjennom uttalelser som tydeliggjør regionale interesser, og – der vesentlige regionale interesser ikke er ivaretatt og dialog ikke har ført fram – gjennom innsigelse.

6.1.1 Planfaglig kompetanse

Årsverk og sammensetning av kompetanse
Innlandet fylkeskommune har etablert en ordning der ansatte i seksjon for kommunal veiledning og plan er oppført som kommunekontakter for faste kommuner. Seksjonen har om lag seks årsverk tilknyttet arbeid med plan og veiledning.

Ifølge informasjon fra fylkeskommunen tilbyr de veiledning og bistand til kommunene blant annet gjennom plannettverk, kurs, temasamlinger og rådgivning i konkrete plansaker.

Fylkeskommunen oppfordrer kommunene til å ta kontakt både ved planoppstart og ved mer formell planbehandling.[34]

Kompetansen i seksjonen dekker sentrale fagområder innen kommunal planlegging, blant annet arealplanlegging, samfunnsplanlegging, natur- og miljøforvaltning, klima, kulturarv, samferdsel, folkehelse, universell utforming, vannforvaltning, samfunnssikkerhet og villreinforvaltning.

Det ble framhevet i intervjuene at seksjonen har bred planfaglig kompetanse, og at det ved behov blir innhentet bistand fra andre fagmiljøer i fylkeskommunen. Dette gjelder særlig saker som berører flere myndighets- og fagområder, for eksempel vann, samferdsel, folkehelse og universell utforming. Respondentene beskrev at plansaker er komplekse og i økende grad krever samordning på tvers av fagområder. Bredden i kompetansen ble framstilt som bevisst bygget opp for å ivareta fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder overfor kommunene.

Kompetanseutvikling og interne fagarenaer
Ifølge intervjuene legges det til rette for kompetanseutvikling gjennom deltakelse i kurs, videreutdanning og faglige nettverk. Respondentene oppgir blant annet deltakelse i tverrfylkeskommunale veiledningskorps, KS-nettverk, tematiske fagnettverk, webinarer og konferanser som viktige arenaer for faglig oppdatering og erfaringsutveksling. Det vises også til at deltakelse i eksterne nettverk gir mulighet til å diskutere veilederrollen med andre fylkeskommuner og utveksle erfaringer om hvordan veiledning praktiseres.

Intern kompetanseutvikling oppgis i stor grad å skje gjennom faste fagmøter, kollegiale drøftinger og deling av erfaringer fra konkrete plansaker. Avdelingen har blant annet ukentlige fagmøter der det opplyses at pågående saker og ulike faglige temaer drøftes. Møtene framheves som en sentral arena for erfaringsoverføring og kompetansedeling mellom veiledere med ansvar for ulike kommuner. Både tidligere leder og ny konstituert leder oppgir at møtene blant annet benyttes til å utvikle felles forståelse og mer ensartet praksis i veiledningen.

Samtidig framkommer det at kompetanseutviklingen i hovedsak er praksisnær og løpende. Det opplyses at det ikke finnes et fullt ut systematisert, overordnet opplegg for kompetanseutvikling. Videre ble det opplyst at avdelingen ikke har en egen rutinebeskrivelse som beskriver innholdet i veilederrollen eller hvordan veiledningsarbeidet skal utføres. Ved nyansettelser benyttes det ikke en egen plan for onboarding. Erfaringsoverføring og intern kompetansedeling oppgis som sentrale virkemidler både i opplæringen av nyansatte og i den løpende utviklingen av kompetanse i avdelingen. Opplæringen opplyses å tilpasses den enkeltes bakgrunn og erfaring, og tidligere erfaring fra planarbeid og kommunal virksomhet trekkes fram som relevante forhold ved vurdering av behov for opplæring og oppfølging.

[34] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/plan-og-veiledning/#faqsporsmal-736

Det opplyses at det er etablert interne støtteverktøy for veiledningsarbeidet, herunder digitale temasider og sjekklister tilgjengelig i Teams. Ulike fagtema er tildelt fagansvarlige som har ansvar for å holde innholdet oppdatert. De har også egne maler som støtte i veiledningsarbeidet. Som eksempel på slike støttedokumenter har revisjonen mottatt en mal som benyttes ved utforming av uttalelser til varsel om oppstart av reguleringsplaner.

Malen inneholder faste elementer som bakgrunn for saken, beskrivelse av fylkeskommunens rolle og ansvar, samt en struktur for faglige innspill. Det framgår av malen at uttalelser blant annet skal begrunnes i veiledningsansvaret etter plan- og bygningsloven og fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og sektormyndighet. Malen viser videre til hvilke fagområder og hensyn som kan være relevante i vurderingen av plansaker. Den inneholder også en sjekkliste med temaer som skal vurderes i uttalelsen, herunder blant annet kulturmiljø, friluftsliv, samordnet areal- og transportplanlegging, barn og unges interesser, universell utforming og fylkesveger. For flere av temaene er det angitt at fylkeskommunen har innsigelsesmyndighet. Videre legger malen opp til en inndeling av de faglige vurderingene etter temaområder som kulturarv, samferdsel og klima, miljø og naturmangfold, samt en avsluttende oppsummering.

6.1.2 Veiledning og bistand til kommunene

Ulike former for veiledning
Det framkommer av intervjuene at fylkeskommunen tilbyr veiledning til kommunene gjennom flere kanaler og arenaer. Veiledningen skjer blant annet gjennom direkte dialog i konkrete plansaker, telefonkontakt, møter og befaringer, regionale planforum, særmøter, konferanser, webinarer og skriftlige tilbakemeldinger i plansaker.

Det opplyses at veiledningsinnsatsen kan variere fra korte avklaringer til mer omfattende oppfølging i konkrete planprosesser. I den minst ressurskrevende enden kan veiledningen bestå av telefonkontakt eller enkle avklaringer.

Flere arenaer for mer generell veiledning, faglig oppdatering og nettverksbygging trekkes fram, herunder Plan- og bygningslovkonferansen, natur- og klimakonferansen og folkehelsekonferansen. Plan- og bygningskonferansen arrangeres årlig av fylkeskommunen og er et todagers seminar med om lag 150–200 deltakere. Det opplyses videre at fylkeskommunen arbeider for å legge til rette for deltakelse, blant annet gjennom lav deltakeravgift.

Det gjennomføres også webinarer, fysiske fagdager og faglige samlinger. Flere av arrangementene er i samarbeid med statsforvalteren. Tiltakene er ikke nødvendigvis er knyttet til konkrete planprosesser, men har som formål å gi generell veiledning og faglig oppdatering.

Innhold i veiledningen
Det framkommer at veiledningen kan omfatte flere forhold knyttet til kommunenes planarbeid. Dette inkluderer blant annet krav til kunnskapsgrunnlag, planprosess og

metodiske valg, planprogram, konsekvensutredninger samt tema som natur- og arealbruk og klima- og miljøhensyn. Det opplyses også at fylkeskommunen gir konkrete innspill til plandokumenter i pågående plansaker.

I enkelte tilfeller opplyses det at fylkeskommunen også deler erfaringer fra andre kommuner som del av veiledningen.

Tidlig involvering i planprosesser
I intervjuene ble tidlig involvering framhevet som viktig for at fylkeskommunen skal kunne gi hensiktsmessige råd og veiledning. Samtidig ble det problematisert hva som ligger i «tidlig involvering», og når dette kan anses ivaretatt. Plantype, planfase og hvem som er ansvarlig for planarbeidet kan påvirke når involvering bør skje.

Det ble uttrykt at planprosesser er ulike, både når det gjelder framdrift og organisering. Det vises blant annet til forskjeller mellom

- planer der kommunen selv har ansvar, som kommuneplanens samfunnsdel og arealdel
- områdereguleringer der kommunen er ansvarlig, men private kan utarbeide forslag, og
- detaljreguleringer, som ofte fremmes av private forslagstillere.

Ved private planforslag opplyses det at fylkeskommunen normalt mottar varsel om oppstart etter at kommunen og forslagstiller har hatt innledende møte. Fylkeskommunen gir da innspill direkte til forslagstiller, med kommunen som kopi.

Tilpasning til kommunenes behov
Respondentene opplyser at kommunene i Innlandet har ulike forutsetninger når det gjelder kapasitet, kompetanse, organisering og erfaring med planarbeid. Små kommuner med begrensede fagmiljøer trekkes fram som særlig sårbare, blant annet kan én person ha ansvar for flere fagområder.

I intervjuene blir det sagt at fylkeskommunen tilpasser veiledningen til kommunenes behov og forutsetninger slik at kommunene med størst behov for bistand mottar mer oppfølging.

Det opplyses videre at fylkeskommunen i enkelte tilfeller kan ta en mer aktiv rolle, for eksempel der det er kjent at en kommune har ny eller uerfaren saksbehandler. Samtidig vises det til at omfanget av oppfølging må ses i sammenheng med tilgjengelige ressurser.

Det framkommer også at enkelte kommuner kan ha begrenset mulighet til å delta på konferanser og veiledningsarenaer, blant annet på grunn av kapasitet og bemanning.

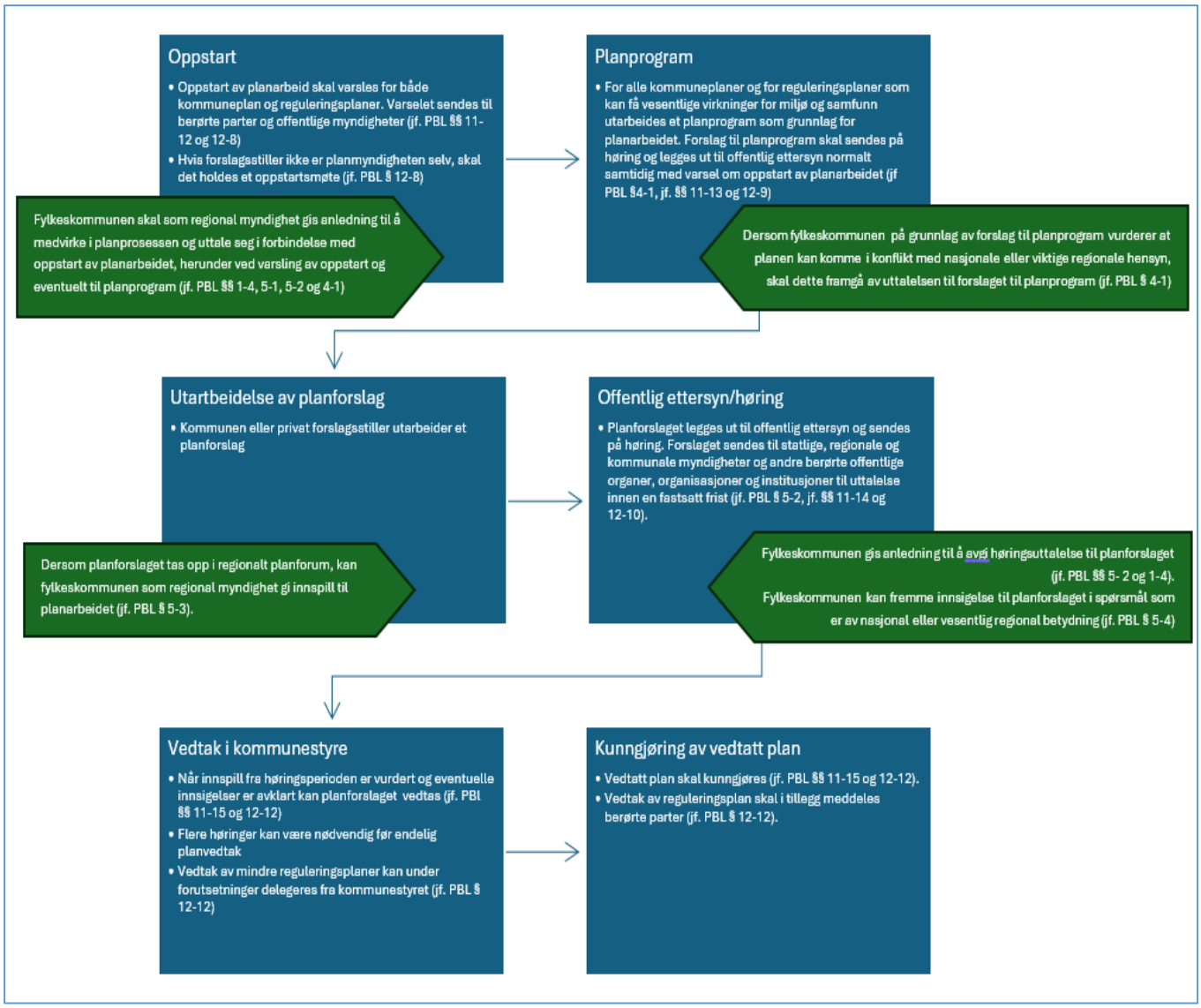
6.1.3 Bruk av virkemidler for å ivareta regionale interesser

Regionale planer kan formelt danne grunnlag for innsigelser i kommunale planprosesser. I intervjuene ble villreinplanene trukket fram som de mest tydelige regionale planene når det gjelder konkrete føringer og krav.

De øvrige regionale planene fungerer i større grad som utviklingsverktøy for Innlandssamfunnet, og beskrives dermed å ha en mer strategisk enn juridisk bindende karakter.

Fylkeskommunen har mulighet til å vedta planbestemmelser, som har virkning som forskrift. Slike bestemmelser skiller seg fra innsigelser ved at de ikke er gjenstand for mekling og forhandling, men har direkte rettsvirkning. Innlandet fylkeskommune har imidlertid ikke benyttet denne muligheten. Dette ble opplyst av administrasjonen i oppstartsmøtet.

Påvirkningsmulighetene varierer med plantype og tidspunkt for involvering. Figuren under er utarbeidet av revisjonen for å illustrere hvor i planprosessen fylkeskommunen kan gi innspill, råd og merknader.



Figur 6-1På hvilke tidspunkt fylkeskommunen kan påvirke underveis i en planprosess.

Uttaleretten i kommunale planprosesser
Ifølge intervjuene benytter fylkeskommunen uttaleretten gjennom å avgi felles uttalelse i kommunale plansaker som sendes på formell høring. Dette gjelder blant annet varsel om oppstart, offentlig ettersyn av reguleringsplaner, kommuneplaner og dispensasjonssaker. Når det gjelder bruk av uttaleretten, opplyses det i intervju at fylkeskommunen som hovedregel avgir uttalelser i saker som sendes på formell høring.

En oversikt mottatt fra fylkeskommunen viser at avdelingen Samfunnsutvikling – Kommunal veiledning og plan fremmet 43 politiske saker fra 1. januar 2024 til 27. mai 2026.

Gjennomgangen av sakene viser at veiledningen og uttalelsene omfatter et bredt spekter av planoppgaver og sakstyper i kommunene.

Kommuneplaner – og delplaner
En stor del av sakene knytter seg til kommuneplanlegging, herunder kommuneplanens arealdel og samfunnsdel. Dette omfatter både første- og andregangs høringer, offentlig ettersyn, samt oppfølging av innsigelser. I tillegg inngår flere kommunedelplaner.

Reguleringsplaner
Videre omfatter sakene reguleringsplaner på ulike nivåer, herunder områdereguleringer og detaljreguleringer. Flere av disse gjelder større samferdselsprosjekter, som utbygging av E6 og E16, samt større enkeltprosjekter som Mjøssykehuset.

Klager og dispensasjonssaker
Oversikten inkluderer også enkeltsaker, som klager og dispensasjonssaker knyttet til arealbruk.

Det framkommer videre at fylkeskommunen i hovedsak forholder seg til de formelle prosessene etter plan- og bygningsloven, og at det ikke er etablert praksis for systematisk å etterspørre planer som ikke er sendt på høring.

Dialog og planfaglige råd
Dialog trekkes fram som et sentralt virkemiddel i fylkeskommunens arbeid overfor kommunene når de jobber med planprosesser. Direkte dialog oppleves ofte å være mer hensiktsmessig enn skriftlig kommunikasjon alene, særlig i komplekse plansaker.

Regionalt planforum er en arena der både fylkeskommunen, Statsforvalteren og statlige sektormyndigheter deltar. I intervju omtales regionalt planforum som en viktig arena for samordning, tidlig avklaring og dialog mellom kommuner og regionale myndigheter, samt for koordinering av regionale innspill. Det framkommer at større plansaker ofte behandles i planforum, og at saker kan tas opp flere ganger i løpet av planprosessen.

Statsforvalteren i Innlandet peker også på regionalt planforum som en viktig arena for dialog med kommunene. I årsrapporten for 2025 skriver de at

> *«Vi mener at våre tiltak for å formidle nasjonale og regionale interesser til kommunene har effekt. Kommunene anerkjenner i økende grad forventningen om at dette er*

> *hensyn de skal ivareta i sin planlegging. Denne effekten er størst hos kommuner med planaktivitet som også benytter seg av muligheten for innspill via regionalt planforum. Regionalt planforum er derfor en viktig arena for samlet veiledning/ forventningsformidling til kommunenes planlegging».*[35]

Det framkommer i intervju at relativt få kommuner benytter regionalt planforum i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Det pekes også på et potensial for å bruke planforum mer aktivt i tidlig fase, samt for å legge bedre til rette for fysiske møter.

Planforum omtales videre som en viktig arena for dialog. Når møtene er digitale kan terskelen for deltakelse senkes, blant annet fordi behovet for reise bortfaller. Samtidig framheves betydningen av fysiske møteplasser og uformelle samtaler som virkemidler for å bygge relasjoner og senke terskelen for kontakt i plansaker.

Tydeliggjøring av regionale interesser og bruk av innsigelse
Ifølge intervjuene er regionale interesser forankret i plan- og bygningsloven, nasjonale forventninger, nasjonale føringer og regionale planer. Villreinplanene trekkes fram som særlig tydelige regionale planer, med plankart og retningslinjer som kan brukes som grunnlag for innsigelse.

Det ble samtidig vist til at flere av de øvrige regionale planene i større grad fungerer som utviklings- og samarbeidsverktøy enn som konkrete styringsverktøy i enkeltsaker. I slike saker ivaretas regionale hensyn i større grad gjennom dialog, faglige råd og veiledning.

Innsigelser opplyses å bli brukt relativt sjelden, og i hovedsak i saker der vesentlige regionale eller nasjonale interesser berøres. Eksempler som ble nevnt er villreinforvaltning, kulturminnevern, samferdsel, naturmangfold samt klima- og miljøhensyn. Det framkommer at fylkeskommunen ofte søker å avklare problemstillinger gjennom dialog før eventuell innsigelse fremmes. Saker der innsigelse vurderes, forberedes administrativt før eventuell politisk behandling i fylkesutvalget. Det er opplyst at administrasjonen normalt gjennomfører et orienteringsmøte med politisk nivå før saken behandles. Formålet med møtet er å gi politikerne faglig innsikt som grunnlag for den politiske beslutningen.

Forholdet mellom veilederrolle og myndighetsrolle
Fylkeskommunens rolle i kommunale planprosesser beskrives som en kombinasjon av veiledning og myndighetsutøvelse. Veiledningsrollen utøves blant annet gjennom dialog, faglige råd, spørsmål, tidlig involvering og veiledning om planprosess og kunnskapsgrunnlag. Samtidig har fylkeskommunen ansvar for å ivareta regionale og nasjonale interesser, noe som i enkelte saker kan kreve en tydeligere myndighetsrolle.

[35] Statsforvalteren i Innlandet: Årsrapport 2025

Skriftlige uttalelser alene kan bidra til at fylkeskommunen oppfattes som kontrollerende. Respondentene vurderer derfor dialogarenaer som viktige for å forklare faglige vurderinger, avklare forventninger og bygge tillit i planprosessene.

6.1.4 Revisjonens vurderinger

De utledede kriteriene for denne problemstillingen er at fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse for å ivareta rollen som planfaglig veileder, at fylkeskommunen skal tilby nødvendig planfaglig veiledning og bistand til kommunene, og at fylkeskommunen skal benytte sentrale virkemidler på en måte som er egnet til å ivareta regionale interesser i kommunal planlegging.

Planfaglig kompetanse
Revisjonen vurderer at fylkeskommunen har nødvendig planfaglig kompetanse for å ivareta rollen som planfaglig veileder. Seksjonen dekker et bredt spekter av fagområder innenfor kommunal planlegging, og det er etablert en ordning med faste kontaktpersoner for grupper av kommuner. Bredden i kompetansen er bevisst bygget opp for å ivareta veilederrollen, og medarbeiderne innhenter bistand fra andre fagmiljøer i saker som berører flere myndighetsområder. Dette er i samsvar med lovens krav om at regional planmyndighet skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Revisjonen merker seg samtidig at kompetanseutviklingen i hovedsak er praksisnær og løpende, og at det ikke foreligger et systematisert, overordnet opplegg for kompetanseutvikling. Erfaringsoverføring og kollegial deling framstår som bærende elementer i kompetansebyggingen. Revisjonen vurderer at en slik praksisnær tilnærming gir reell og relevant kompetanse, men at fraværet av systematiserte rutiner og opplæringsopplegg gjør avdelingen sårbar

Veiledning og bistand til kommunene
Revisjonen vurderer at fylkeskommunen tilbyr nødvendig planfaglig veiledning og bistand til kommunene i deres planleggingsoppgaver. Veiledningen tilbys gjennom et bredt sett av kanaler, fra korte avklaringer og direkte dialog i enkeltsaker til konferanser, webinarer og faglige samlinger. Innholdet dekker sentrale sider ved kommunalt planarbeid, herunder kunnskapsgrunnlag, planprosess, planprogram og konsekvensutredninger.

Revisjonen merker seg særlig at fylkeskommunen legger vekt på tidlig involvering i planprosessene og at veiledningen tilpasses kommunenes ulike forutsetninger. Kommuner med størst behov oppgis å motta mest oppfølging og fylkeskommunen tar en mer aktiv rolle overfor kommuner med ny eller uerfaren saksbehandler. Dette er i tråd med forarbeidenes presisering av at veiledningsplikten særlig er rettet mot mindre kommuner med begrenset kapasitet.

Revisjonen merker seg samtidig at omfanget av oppfølging gjennomgående beskrives som avhengig av økonomiske rammer, og at kostnader ved deltakelse kan begrense enkelte kommuners mulighet til å delta på veiledningsarenaer.

Revisjonen vurderer at veiledningstilbudet samlet sett er bredt og tilpasset, og at kriteriet er oppfylt, men at tilbudets reelle tilgjengelighet for de minst ressurssterke kommunene i noen grad kan være begrenset.

Bruk av virkemidler for å ivareta regionale interesser
Revisjonen vurderer at fylkeskommunen benytter sentrale virkemidler på en måte som er egnet til å ivareta regionale interesser i kommunal planlegging.

Fylkeskommunen benytter uttaleretten aktivt og avgir uttalelser i saker som sendes på formell høring. I perioden fra januar 2024 og ut mai 2026 er det fremmet 43 politiske saker, som dekker et bredt spekter av planoppgaver fra kommuneplanens samfunnsdel og arealdel til områdereguleringer, detaljreguleringer og enkeltsaker. Uttalelsene utarbeides gjennom interne tverrfaglige samordningsprosesser. Dette er i samsvar med kriteriet om å benytte uttaleretten der regionale interesser berøres.

Fylkeskommunen søker å avklare og løse spørsmål gjennom dialog og planfaglige råd før innsigelse vurderes. Dialog og regionalt planforum trekkes fram som sentrale virkemidler for tidlig avklaring og samordning. Innsigelse fremmes relativt sjelden og er forbeholdt saker der vesentlige regionale eller nasjonale interesser berøres, og saker forberedes administrativt med politisk orientering før eventuell innsigelse.

Fylkeskommunens rolle i kommunale planprosesser kombinerer veiledning og myndighetsutøvelse. Fylkeskommunen beskriver selv at rene skriftlige uttalelser kan oppfattes som kontrollerende, og at dialogarenaer derfor brukes for å forklare faglige vurderinger, avklare forventninger og bygge tillit. Revisjonen vurderer at fylkeskommunen håndterer dette rollesamspillet på en bevisst måte.

Revisjonen merker seg at fylkeskommunen selv beskriver at flere av de regionale planene, med unntak av villreinplanene, i begrenset grad fungerer som konkrete styringsverktøy i enkeltsaker, og at regionale hensyn i slike saker i hovedsak må ivaretas gjennom dialog og faglige råd framfor formelle virkemidler. Dette samsvarer med funnet under problemstilling 1 om at regionale planer i varierende grad er konkretisert som operativt styringsgrunnlag. Revisjonen vurderer at fylkeskommunens virkemiddelbruk er i samsvar med lovens system og det utledede kriteriet, men merker at de regionale planenes egnethet som grunnlag for å ivareta regionale interesser i enkeltsaker vil varierer med hvor konkret den enkelte regionale planen er utformet.

6.2 Hvordan oppfatter kommunene fylkeskommunens bidrag?

Den andre delproblemstillingen retter seg mot hvordan kommunene oppfatter fylkeskommunens rolle og bidrag i kommunale planprosesser. Problemstillingen omfatter kommunenes erfaringer med fylkeskommunen som planfaglig veileder, samarbeidspartner

og regional planmyndighet, herunder hvordan veiledning, samhandling og oppfølging oppleves i praksis.

Det er ikke utarbeidet egne revisjonskriterier for denne problemstillingen.

For å belyse problemstillingen har revisjonen gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunene i fylket. Formålet med undersøkelsen har vært å innhente et bredt erfaringsgrunnlag om hvordan fylkeskommunens bidrag til kommunal planlegging oppleves.

Spørreundersøkelsen bygger delvis på KS sitt FoU-prosjekt om fylkeskommunen som planfaglig veileder, gjennomført av blant annet Asplan Viak og NIBR/OsloMet[36]. Revisjonen har tatt utgangspunkt i flere av temaene fra dette arbeidet, herunder kommunenes behov for veiledning, fylkeskommunens kompetanse og tilgjengelighet, veiledningsarenaer og samarbeidsformer, skillet mellom veiledning og myndighetsutøvelse, samt fylkeskommunens rolle i planprosesser.

Undersøkelsen er tilpasset revisjonens problemstillinger og konteksten i Innlandet fylkeskommune. Formålet har ikke vært å gjennomføre en direkte sammenligning med den nasjonale undersøkelsen, men å benytte et etablert faglig grunnlag som støtte for utforming av spørsmål og analyse av funn.

Kapittelet beskriver datagrunnlaget og hovedfunn fra spørreundersøkelsen.

6.2.1 Kommunens kapasitet til å håndtere plansaker

Respondentene ble bedt om å vurdere kommunens samlede kapasitet til å håndtere plansaker. Spørsmålet om kommunenes samlede plankapasitet er tatt inn som et bakteppe for undersøkelsen. Kommunenes kapasitet kan påvirke både behovet for veiledning fra fylkeskommunen og hvordan kommunene vurderer fylkeskommunens rolle og bidrag i planprosessene.

Samlet sett viser undersøkelsen at respondentene i hovedsak vurderer kommunenes kapasitet til å håndtere plansaker som tilstrekkelig eller noe presset. Nær halvparten vurderer kapasiteten som tilstrekkelig, mens om lag fire av ti vurderer den som noe presset. Få respondenter vurderer kapasiteten som utilstrekkelig, og ingen vurderer den som kritisk lav.

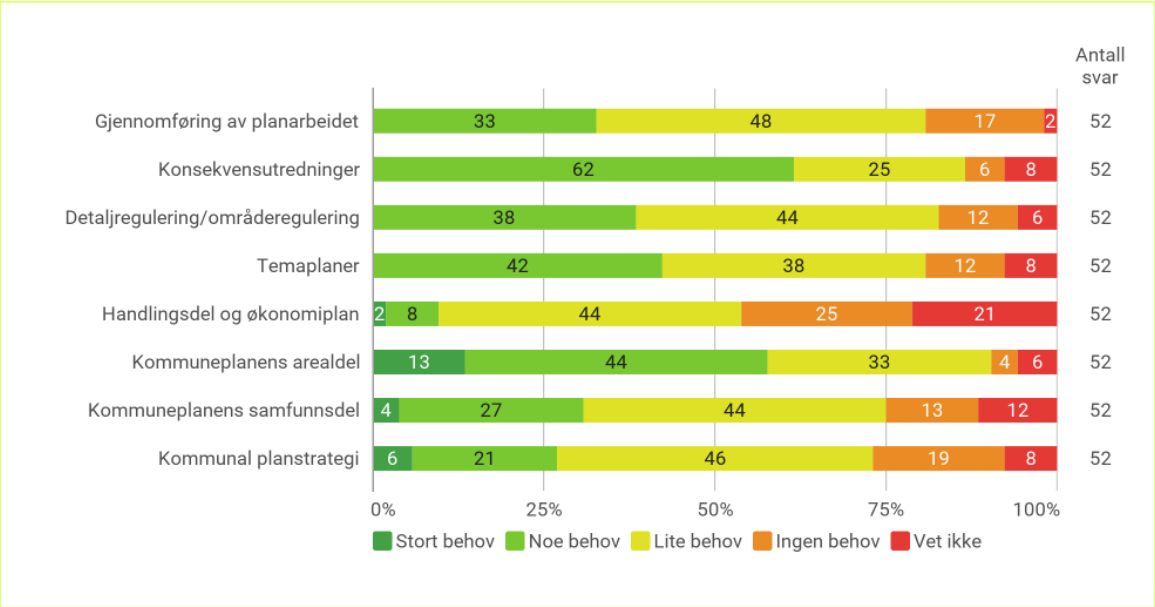
Når svarene fordeles etter kommunestørrelse, er hovedbildet relativt likt på tvers av kommunene. I alle størrelseskategorier[37] er det flest respondenter som vurderer kapasiteten som tilstrekkelig eller noe presset. Svarene kan samtidig indikere at flere kommuner opplever et visst kapasitetspress i planarbeidet.

[36] NIBR-OsloMet & Asplan Viak. (2021, 28. oktober). *Fylkeskommunen som planfaglig veileder: 0-punktsmåling: Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene* [Presentasjon]. KS.
[37] Kommunestørrelse er i undersøkelsen delt inn i følgende kategorier: under 2 000 innbyggere, 2 000–4 999 innbyggere, 5 000–9 999 innbyggere, 10 000–19 999 innbyggere og 20 000 innbyggere eller mer.

Kommunestørrelse er i undersøkelsen delt inn i fem kategorier. Selv om undersøkelsen samlet sett har et tilstrekkelig tallgrunnlag, er antallet respondenter i flere av størrelseskategoriene for lavt til å trekke sikre slutninger om forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Inndelingen etter kommunestørrelse benyttes derfor ikke i den videre tolkningen av resultatene, og analysen tar utgangspunkt i det samlede materialet.

6.2.2 Kommunens behov for veiledning i ulike deler av planarbeidet

Kommunene arbeider med mange ulike planer og prosesser. For å belyse kommunenes behov for planfaglig støtte, ble respondentene bedt om å vurdere behovet for veiledning fra fylkeskommunen innenfor ulike deler av planarbeidet.



Figur 6-2: I hvilken grad har dere behov for veiledning fra fylkeskommunen innenfor følgende deler av kommunens planarbeid?

Undersøkelsen viser relativt tydelige forskjeller i behovet for veiledning fra fylkeskommunen mellom ulike deler av kommunenes planarbeid.

Det var respondenter som oppgav at det var «noe behov» for veiledning innen alle de ulike delene av planarbeidet. Når det gjelder konsekvensutredninger, oppgir et flertall av respondentene (62 prosent) at de har «noe behov» for veiledning. For arbeidet med kommuneplanens arealdel vurderer over halvparten av respondentene (57 prosent) behovet enten som «stort behov» eller «noe behov».

Det laveste behovet for veiledning fra fylkeskommunen er knyttet til handlingsdel og økonomiplan.

I forlengelsen av vurderingen av dagens behov innen ulike deler av planarbeidet, ble respondentene også bedt om å beskrive hvor de opplever at behovet for veiledning og støtte fra fylkeskommunen vil være størst framover.

Flere respondenter peker på at ulike typer arealplanarbeid vil være særlig krevende også framover. I denne sammenheng omtales behov for tidligfaseavklaringer, dialog og juridisk kvalitetssikring av planer. Disse kommentarene utdyper særlig de delene av planarbeidet der respondentene også i dag oppgir behov for veiledning, jf. figur 6.2.

Enkelte viser også til administrativ kapasitet og kompetanse som forhold som kan påvirke behovet for veiledning i gjennomføringen av planarbeidet framover.

6.2.3 Kommunens behov for veiledning innen ulike plantema

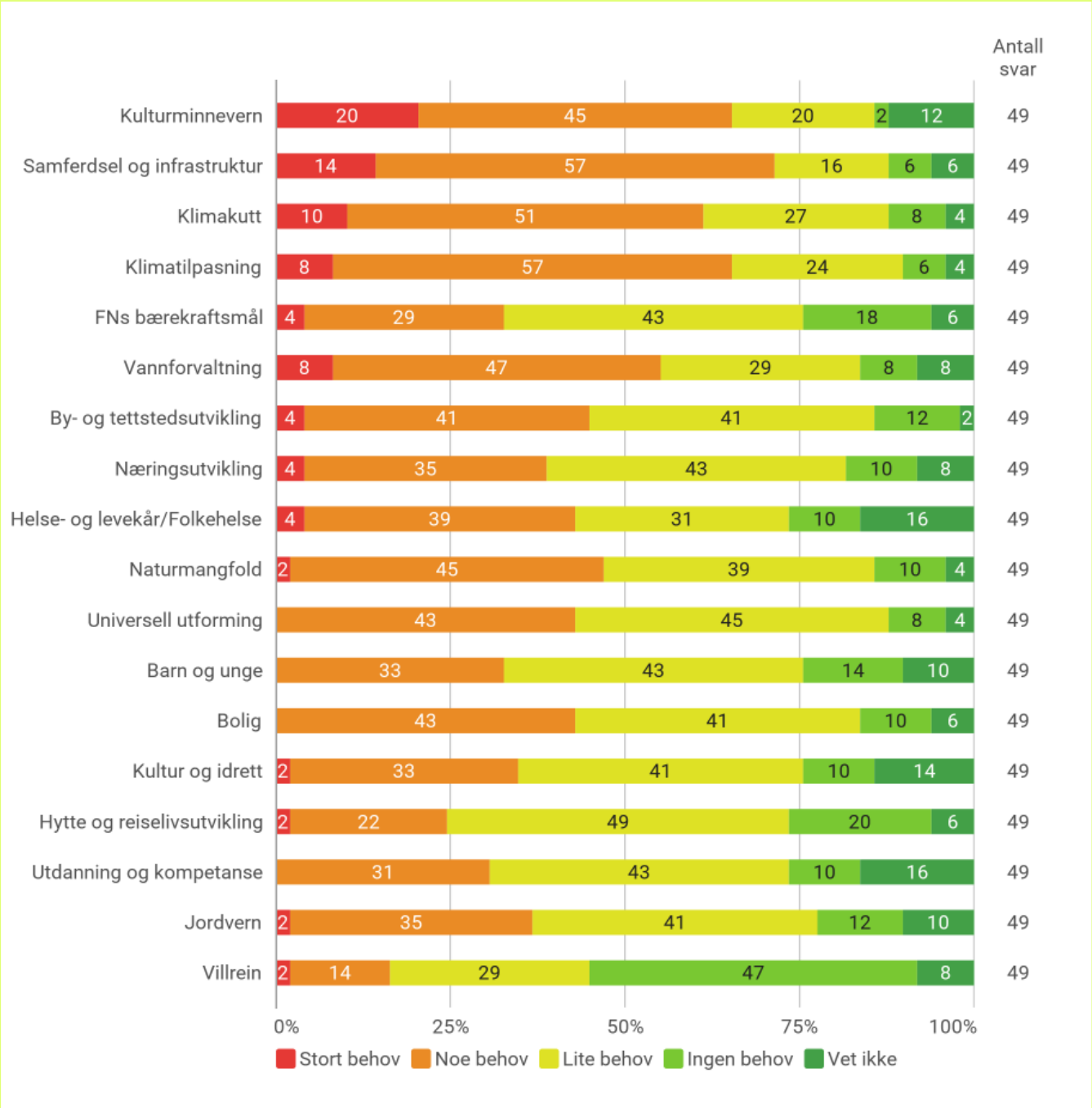
For å belyse kommunenes behov for planfaglig støtte ytterligere, ble respondentene også bedt om å vurdere behovet for veiledning fra fylkeskommunen innen ulike plantemaer.

Undersøkelsen viser at behovet for veiledning varierer betydelig mellom de ulike plantemaene. For flere av temaene oppgir respondentene hovedsakelig lite eller noe behov for veiledning fra fylkeskommunen, mens enkelte temaer skiller seg ut med høyere etterspørsel etter støtte og faglig bistand.

Blant annet oppgir flertallet av respondentene behov for veiledning innen samferdsel og infrastruktur, kulturminnevern, klimakutt, klimatilpasning og vannforvaltning. Mellom om lag 55 og 70 prosent av respondentene oppgir at de har enten «stort» eller «noe behov» for veiledning.

For en annen gruppe plantemaer er svarene mer sammensatt. Dette gjelder FNs bærekraftsmål, by- og tettstedsutvikling, helse- og levekår/folkehelse og naturmangfold. Her er svarene mer jevnt fordelt mellom kategoriene «noe behov» og «lite behov», og det er ingen tydelig dominerende vurdering blant respondentene.

For de øvrige plantemaene oppgir flertallet av respondentene at de har lite eller ingen behov for veiledning fra fylkeskommunen. Dette gjelder universell utforming, næringsutvikling, barn og unge, bolig, kultur og idrett, hytte- og reiselivsutvikling, utdanning og kompetanse, jordvern og villrein.



Figur 6-3: I hvilken grad har dere behov for veiledning fra fylkeskommunen innen følgende plantemaer?

Framtidige behov for veiledning knyttet til plantema

Mens vurderingen av dagens behov for veiledning bygger på strukturerte svaralternativer, ble respondentene bedt om å beskrive hvor behovet for veiledning og støtte fra fylkeskommunen vil være størst framover i åpne kommentarfelt. Kommunene peker på flere områder og knytter seg både til konkrete plantemaer og til gjennomføring av planarbeid.

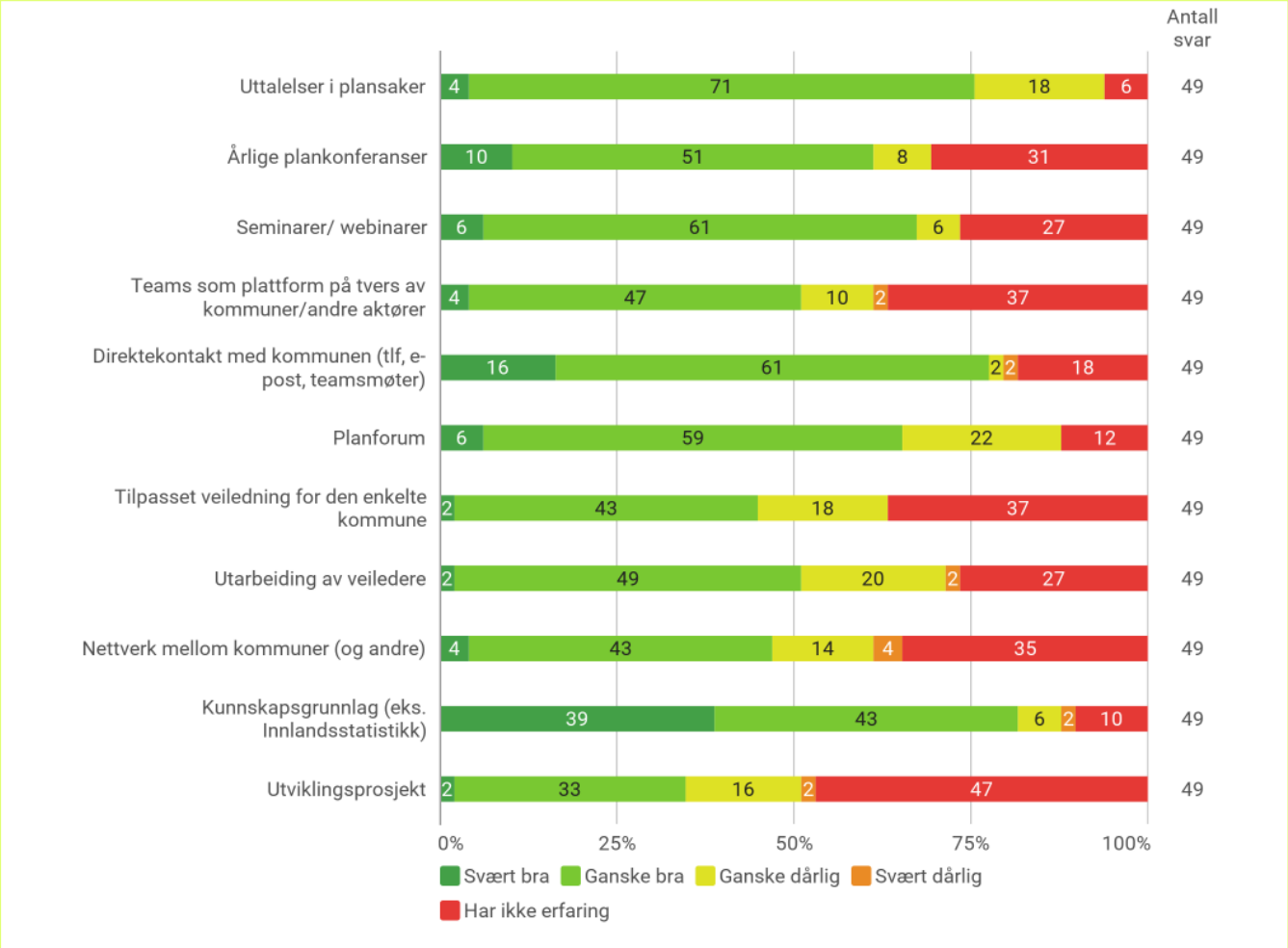
Når det gjelder veiledning knyttet til ulike plantema, viser flere respondenter til samferdsel og vegrelaterte tema, herunder fylkesveger, veg- og gateutforming og grensesnittet mellom kommunal og fylkeskommunal veg, som aktuelle områder. Også natur-, klima- og

vannrelaterte tema, som naturmangfold, klima og vannforvaltning, trekkes fram som områder der det kan bli behov for økt veiledning og støtte. Dette er samtidig tema der kommunene også i dag oppgir behov for veiledning, jf. figur 6.3.

Også samfunns-, steds- og næringsutvikling er plantema der kommunene forventer behov for veiledning framover. Dette gjelder blant annet steds- og byutvikling, boligutvikling, bolyst og regional næringsutvikling, samt samfunnsplanlegging knyttet til demografiske endringer og utvikling i boligmarkedet. Disse temaene skiller seg imidlertid ikke tilsvarende tydelig ut blant områdene der kommunene oppgir størst behov for veiledning i dag, jf. figur 6.3.

6.2.4 Hvordan fungerer ulike arenaer for veiledning

Fylkeskommunens veiledning skjer gjennom både formelle og uformelle arenaer, og kan omfatte alt fra planforum, plankonferanser og seminarer til løpende dialog i konkrete plansaker.



Figur 6-4: Hvordan fungerer de ulike arenaene for veiledning som fylkeskommunen benytter seg av overfor din kommune?

Oversikten viser hvordan respondentene vurderer ulike arenaer for veiledning fra fylkeskommunen, basert på en skala fra «svært bra» til «svært dårlig». Figuren viser også om respondentene ikke har erfaring med de ulike veiledningsformene.

Uttalelser i plansaker er den veiledningsformen flest har erfaring med, og et klart flertall har vurdert denne som «svært bra» eller «ganske bra». Også direkte kontakt med kommunen vurderes positivt av et flertall av respondentene. Når det gjelder kunnskapsgrunnlag, som for eksempel Innlandsstatistikk, viser oversikten at en stor andel har vurdert denne veiledningsformen som «svært bra» eller «ganske bra».

For utviklingsprosjekt, nettverk mellom kommuner og tilpasset veiledning for den enkelte kommune oppgir en relativt stor andel av respondentene at de ikke har erfaring med disse formene for veiledning. Når det gjelder seminarer og webinarer samt årlige plankonferanser, viser svarene at mange har vurdert disse som «svært bra» eller «ganske bra». Samtidig oppgir en betydelig andel at de ikke har erfaring med disse veiledningsformene.

Planforum skiller seg i denne sammenhengen noe fra de øvrige veiledningsformene, og er derfor omtalt nærmere nedenfor. For planforum viser oversikten at mange har vurdert denne arenaen som «svært bra» eller «ganske bra», samtidig som en relativt høy andel har vurdert den som «ganske dårlig» sammenliknet med de øvrige veiledningsformene.

Oppsummering av tilbakemeldinger knyttet til planforum

Flere respondenter viser i både åpne svar og avsluttende kommentarer til erfaringer med regionalt planforum, og problematiserer hvordan denne veiledningsarenaen fungerer i praksis. Oppsummeringen bygger på åpne og utdypende kommentarer og gir uttrykk for opplevde erfaringer, ikke en vurdering av planforumets faktiske kvalitet eller formelle funksjon.

Planforum som informasjonsarena med begrenset veiledning

En gjennomgående tilbakemelding er at planforum i stor grad oppleves som et informasjonsforum, der kommunen orienterer om planarbeid, men i mindre grad mottar konkrete innspill, råd eller avklaringer. Flere peker på at det gis færre og mindre presise tilbakemeldinger enn tidligere, og at planer ofte tas til orientering uten tydelige signaler om videre retning.

Manglende konkretisering, helhet og tidligfaseavklaringer

Flere respondenter etterlyser tydeligere og mer samordnede tilbakemeldinger, særlig i tidlig fase av planarbeidet. Det pekes på at innspill fra ulike aktører i planforum i begrenset grad oppleves som vektet eller sett i sammenheng, og at enkelte sektorhensyn kan framstå som dominerende uten at disse balanseres mot andre interesser. Dette oppleves som krevende for kommunenes videre arbeid med planene.

Forberedelse, personavhengighet og møteform

Planforum omtales samtidig som en viktig møteplass, med et potensial som kan utnyttes bedre dersom aktørene er godt forberedt. Flere peker på at kvaliteten på planforum i stor grad kan oppleves som personavhengig, avhengig av hvem som deltar og tar ordet. Det

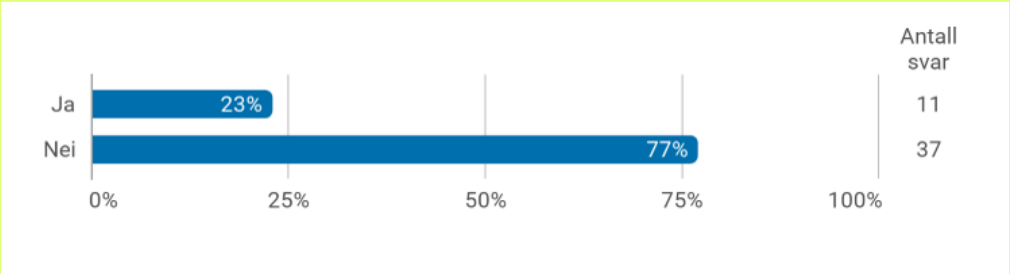
vises også til at planforum tidligere fungerte bedre da det var fysiske møter, og at digital gjennomføring kan bidra til mindre dialog og færre konkrete avklaringer.

Administrative forhold og oppfølging
Enkelte respondenter viser til mangelfull oppfølging i etterkant av planforum, blant annet knyttet til referater. Det pekes på tilfeller der referat uteblir eller kommer sent, noe som gjør det vanskelig å bruke planforum som et aktivt verktøy i det videre planarbeidet.

Samlet inntrykk
Samlet sett peker tilbakemeldingene på et ønske om at planforum i større grad skal fungere som en arena for veiledning, dialog og tidligfaseavklaringer, med tydeligere, mer konkrete og samordnede innspill som kan gi kommunene bedre grunnlag for videre planarbeid.

6.2.5 Skille mellom fylkeskommunens veiledningsrolle og myndighetsrolle

Som del av undersøkelsen ble respondentene også bedt om å ta stilling til om de oppfatter utfordringer knyttet til skillet mellom fylkeskommunens rolle som veileder og rollen som myndighetsutøver. Spørsmålet retter seg mot kommunenes erfaringer med hvordan disse rollene framstår i praksis, og gir grunnlag for å beskrive om og hvilke utfordringer kommunene opplever knyttet til rolleutøvelsen.



Figur 6-5: Oppfatter du at det er utfordringer knyttet til skillet mellom fylkeskommunens veiledningsrolle og myndighetsrolle?

Et flertall av respondentene oppgir at de ikke oppfatter utfordringer knyttet til dette skillet (77 prosent), mens 23 prosent svarer at de oppfatter slike utfordringer.

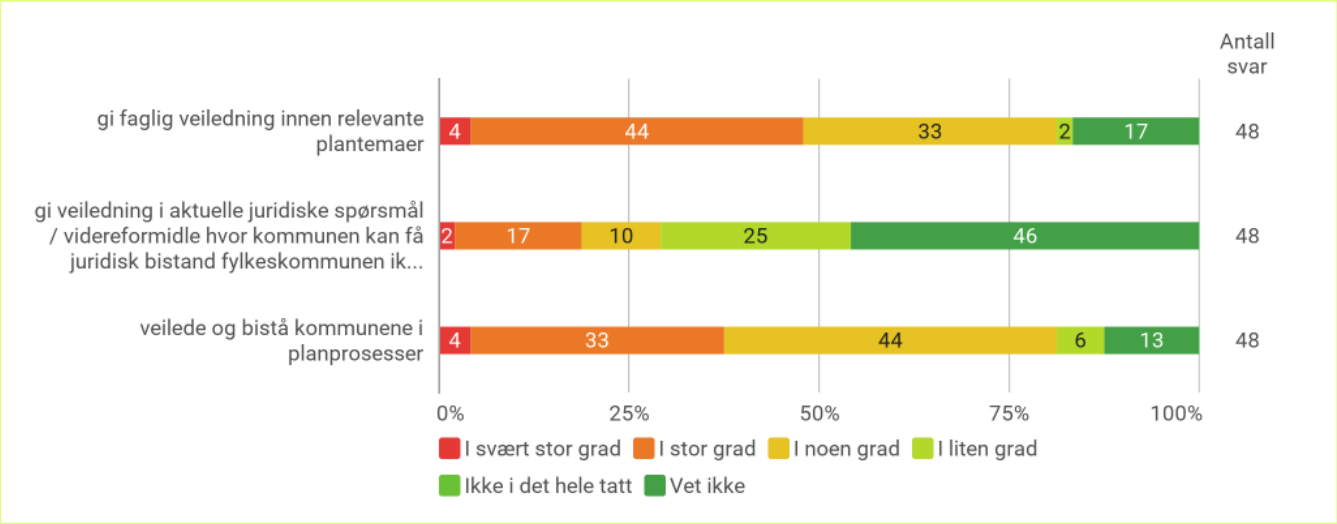
Respondenter som oppgir at de opplever utfordringer, ble invitert til å utdype dette i åpne svar. Svarene kommer fra kommuner av ulik størrelse, både større bykommuner og de minste kommunene, og peker samlet sett på flere forhold knyttet til uklar rolleavklaring og spenninger mellom veiledning og myndighetsutøvelse.

Flere respondenter beskriver at dette blant annet kommer til uttrykk i uttalelser til plansaker, der innspill fra ulike fagområder i begrenset grad oppleves som samordnet eller vektet, og der tilbakemeldingene i noen tilfeller har preg av veiledning framfor tydelige og konkrete ankepunkter. Samtidig viser enkelte til at fylkeskommunen kan være tilbakeholden med veiledning i saker der den senere har en myndighetsrolle, blant annet av hensyn til mulig rollekonflikt.

Respondentene peker også på at det også kan være utfordringer knyttet til fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør opp mot rollen som myndighetsutøver, særlig i utviklings- og vegprosjekter. I tillegg trekkes det fram at det kan være krevende å få konkrete og samordnede tilbakemeldinger i tidlig fase av planarbeidet, herunder gjennom regionalt planforum.

6.2.6 Kompetanse i fylkeskommunen

Respondentene er spurt om de opplever at fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse til å veilede kommunene innen ulike plantemaer, i juridiske spørsmål og i planprosesser.



Figur 6-6: Opplever du at fylkeskommunen har tilstrekkelig kompetanse til å (...)

Samlet viser svarene at respondentene vurderer fylkeskommunens kompetanse ulikt avhengig av område. Kompetansen til å gi faglig veiledning innen relevante plantemaer og til å veilede og bistå kommunene i planprosesser vurderes i hovedsak som tilstrekkelig i *stor*, *svært stor* eller *noen grad* av et flertall av respondentene.

Når det gjelder veiledning i aktuelle juridiske spørsmål, eller videreformidling av hvor kommunen kan få juridisk bistand, er vurderingene mer delte. Her oppgir en betydelig andel at fylkeskommunen i liten grad eller ikke i det hele tatt har tilstrekkelig kompetanse, sammenlignet med de øvrige områdene.

Det ble åpnet for kommentarer til dette spørsmålet, og en av kommentarene var følgende:

> *«Det har primært vært statsforvalter v/kommunalavd som har bistått med juridisk kompetanse, men det er begrenset hvor langt de kan uttale seg om konkrete saker pga rolle i klagesaker. Jussen oppleves som stadig viktigere i all arealplanlegging, og det er viktig at kommunene har tilgang til veiledning på dette».*

6.2.7 Bruk av andre aktører for veiledning og støtte i planarbeidet

Respondentene ble også bedt om å oppgi om kommunen benytter andre aktører enn fylkeskommunen for veiledning og støtte i planarbeidet. Svarene viser at mange kommuner benytter flere ulike aktører og fagmiljøer, avhengig av tema og type plansak.

Statsforvalteren er den aktøren som nevnes klart oftest. Flere respondenter viser til at Statsforvalteren benyttes i juridiske spørsmål, naturmangfold, ROS-analyser, innsigelsessaker og andre planfaglige problemstillinger. NVE nevnes også av mange respondenter, særlig i saker knyttet til flom, overvann, vassdrag og andre naturfaretema.

Videre viser svarene at flere kommuner benytter andre sektormyndigheter og regionale fagmyndigheter, blant annet Statens vegvesen og Mattilsynet, samt nasjonale veiledere, Lovdata og regjeringens temasider. Enkelte kommuner viser også til Kommunal- og distriktsdepartementet, DOGA og andre nasjonale kompetansemiljøer.

Flere respondenter oppgir at kommunen i tillegg benytter private konsulenter, plankonsulenter eller juridisk bistand i planarbeidet. Enkelte viser også til interkommunalt samarbeid, nettverk med andre kommuner og nabokommuner som arenaer for støtte og erfaringsutveksling.

Samlet viser svarene at kommunene benytter et bredt spekter av aktører og kompetansemiljøer i planarbeidet.

6.2.8 Samlet tilfredshet med veiledning og støtte

Avslutningsvis fikk alle spørsmål om hvor fornøyd de totalt sett med er veiledning og støtte fra fylkeskommunen i forbindelse med kommunens planarbeid.

Sett på en skala fra «svært fornøyd» til «svært misfornøyd», ligger tyngdepunktet i svarene på «fornøyd» og «verken fornøyd eller misfornøyd».

6.3 Sammenheng mellom fylkeskommunens praksis og kommunenes oppfatning

Undersøkelsen av problemstilling 2 bygger på to perspektiver: fylkeskommunens egen beskrivelse av hvordan den ivaretar rollen i kommunale planprosesser (6.1), og kommunenes oppfatning av det samme, slik den framkommer i spørreundersøkelsen (6.2). Sett under ett underbygger kommunenes oppfatninger revisjonens vurdering av at fylkeskommunen ivaretar rollen som planfaglig veileder og myndighetsutøver på en tilfredsstillende måte. Et flertall av kommunene vurderer de veiledningsformene de har erfaring med – særlig uttalelser i plansaker og direkte kontakt – som gode, og tyngdepunktet i den samlede tilfredsheten ligger på «fornøyd» og «verken fornøyd eller misfornøyd».

Samtidig tilfører kommunenes oppfatninger tre nyanser som utfyller bildet fra fylkeskommunens egen beskrivelse.

For det første, når det gjelder kompetanse, vurderte revisjonen i 6.1 at fylkeskommunen har nødvendig planfaglig kompetanse. Kommunene bekrefter dette for faglig veiledning innen plantemaer og for veiledning i planprosesser, som et flertall vurderer som tilstrekkelig. Samtidig opplever en betydelig andel at fylkeskommunen i mindre grad har tilstrekkelig juridisk kompetanse, og flere kommuner oppgir at de bruker Statsforvalteren i juridiske spørsmål. Dette forholdet kommer ikke tydelig fram i fylkeskommunens egen beskrivelse.

For det andre framstår kommunene som mer kritisk til regionalt planforum enn fylkeskommunen. Mens fylkeskommunen i 6.1 framhever planforum som en sentral arena for tidlig avklaring og samordning, er kommunenes vurdering mer delt: mange vurderer planforum som godt, men en relativt høy andel vurderer det som mindre godt, og de utdypende svarene peker på at planforum i for stor grad oppleves som et informasjonsforum med begrenset veiledning, svake tidligfaseavklaringer og lite samordnede tilbakemeldinger. Dette er det tydeligste spriket mellom de to perspektivene, og peker på et utviklingspotensial i hvordan planforum brukes.

For det tredje vurderte revisjonen i 6.1 at fylkeskommunen håndterer samspillet mellom veileder- og myndighetsrollen på en bevisst måte. Et flertall av respondentene (77 prosent) opplever ingen utfordringer knyttet til dette skillet, noe som understøtter vurderingen. Samtidig opplever et mindretall (23 prosent) slike utfordringer, blant annet uklar rolleavklaring og lite samordnede uttalelser.

Samlet vurderer revisjonen at kommunenes oppfatninger underbygger at fylkeskommunen ivaretar rollen i kommunale planprosesser, samtidig som de peker på juridisk veiledning og bruken av regionalt planforum som de tydeligste utviklingsområdene.

7 Konklusjoner og anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere på problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

7.1 Problemstilling 1

I hvilken grad ivaretar Innlandet fylkeskommune ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier?

Revisjonen konkluderer med at Innlandet fylkeskommune i hovedsak ivaretar ansvaret som regional planmyndighet i arbeidet med egne regionale planer og strategier på en god måte. Det går samtidig et tydelig skille mellom planlegging, vedtak og økonomisk integrering på den ene siden, der praksis i stor grad er i samsvar med kravene, og den systematiske rapporteringen om fremdrift og måloppnåelse på den andre siden, der revisjonen finner den største svakheten.

Prioriteringene i regional planstrategi er i stor grad fulgt opp. De prioriterte planoppgavene og strategiene i Innlandsstrategien er igangsatt, vedtatt eller under revisjon i den fastsatte perioden, og oppfølgingen er forankret i konkrete vedtak i fylkesting, fylkesutvalg og hovedutvalg. Revisjonen ser likevel at vedtak om opphevelse av eldre planer ikke er fullt ut reflektert i planenes publiserte status og at dette kan gi et noe uklart bilde av plansituasjonen. Vi merker oss også at hvordan enkelte planer som nærmer seg utløp skal videreføres, synes foreløpig ikke å være nærmere avklart.

Samarbeidet med berørte aktører ved utarbeidelsen av Regional plan for det inkluderende Innlandet skjer i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Berørte aktører ble identifisert og involvert fra oppstart, medvirkningen var i omfang bredere enn planprogrammet eksplisitt beskrev, og høringsinnspill er dokumentert vurdert før vedtak. Revisjonen merker seg samtidig at deler av det planlagte medvirkningsopplegget ikke fullt ut kan gjenfinnes i dokumentasjonen, men dette svekker etter revisjonens syn ikke det samlede inntrykket av at fylkeskommunen ivaretar ansvaret som regional planmyndighet på dette punktet.

Den vesentligste svakheten gjelder oppfølging og rapportering. Regional plan for det inkluderende Innlandet er integrert i fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett gjennom øremerkede midler, årlig rullering av handlingsprogrammet og et etablert årshjul.

Fylkeskommunen rapporterer likevel ikke systematisk om fremdrift og måloppnåelse. Blant annet mangler handlingsprogrammene målbare resultatindikatorer, kodingen av tiltak varierer mellom år, og årsberetningene gir ikke en systematisk rapportering på de enkelte tiltakene. Flere bevilgninger ligger utenfor den øremerkede potten og kun i tiltakstekst i handlingsprogrammet. Det gjør det vanskelig å følge tiltakene over tid og å synliggjøre

eventuelle avvik i den ordinære styringsprosessen. Revisjonen merker seg samtidig at fylkeskommunen selv har erkjent dette og har igangsatt tiltak som er egnet til å styrke den systematiske oppfølgingen. Blant annet er det vedtatt en statusvurdering av måloppnåelse innen utgangen av 2026 (PS 100/2025), utvikling/innkjøp av et nytt digitalt planverktøy og en intern veileder. Disse tiltakene ligger i hovedsak utenfor undersøkelsesperioden og endrer derfor ikke vurderingen for perioden, men er relevante for det videre arbeidet.

Hovedutfordringen ligger dermed i overgangen fra plan til systematisk oppfølging, der svak resultatrapportering reduserer de regionale planenes funksjon som operativt styringsgrunnlag.

7.2 Problemstilling 2

Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?

Revisjonen konkluderer med at Innlandet fylkeskommune utøver rollen knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser. Fylkeskommunen har bred planfaglig kompetanse, tilbyr et variert og tilpasset veiledningstilbud, og benytter virkemidlene uttalerett, dialog og innsigelse i tråd med lovens trinnvise system. Kommunenes egne erfaringer, slik de framkommer av spørreundersøkelsen, understøtter i hovedsak dette bildet, samtidig som de peker på enkelte forhold der praksis kan styrkes.

Når det gjelder planfaglig kompetanse er styrken knyttet til kompetanse innenfor plantemaer og planprosesser, mens fylkeskommunen har begrenset med juridisk kompetanse. Dette er et forhold fylkeskommunen bør være oppmerksom på, særlig fordi jussen oppleves som stadig viktigere i arealplanleggingen.

Revisjonen finner videre at fylkeskommunen i stor grad tilbyr nødvendig veiledning og bistand tilpasset kommunenes ulike forutsetninger. Kommunene opplever veiledningen gjennom uttalelser i plansaker og direkte kontakt som bra, men regionalt planforum, som etter loven er en sentral arena for samordning og avklaring, rapporteres av flere kommuner som mer informasjonspreget enn veiledende. Selv om planforum gjennomføres i tråd med pbl. kan det stilles spørsmål ved om man oppnår det planforumet er tenkt til. Mange kommuner oppgir at de ønsker tydeligere og tidligere tilbakemeldinger.

Revisjonen finner at fylkeskommunen benytter sentrale virkemidler i samsvar med lovens system. Uttaleretten benyttes aktivt, og etter det som framkommer i intervjuene søkes dialog og planfaglige råd før innsigelse vurderes. Innsigelse er forbeholdt saker med vesentlige regionale eller nasjonale interesser. Fylkeskommunen beskriver samtidig selv at flere regionale planer, med unntak av villreinplanene, i begrenset grad er konkretisert som styringsverktøy i enkeltsaker, slik at regionale hensyn i større grad må ivaretas gjennom dialog og faglige råd.

Et flertall av kommunene oppfatter ikke utfordringer knyttet til skillet mellom fylkeskommunens veiledningsrolle og myndighetsrolle. Et mindretall opplever slike utfordringer, særlig knyttet til uttalelser som oppleves lite samordnet og til fylkeskommunens doble rolle som utviklingsaktør

og myndighetsutøver. Revisjonen vurderer dette som et forhold fylkeskommunen bør være bevisst, men ikke som uttrykk for at rolleutøvelsen er i strid med lovens krav.

7.3 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Innlandet fylkeskommune

1. styrker den systematiske rapporteringen om fremdrift og måloppnåelse for de regionale planene.

2. vurderer tiltak for å styrke regionalt planforum som arena for klarlegging og samordning av ulike interesser.

3. vurdere om det er behov for å styrke fagkompetansen på juridisk veiledning til kommunene

Referanser

INNLANDET FYLKESKOMMUNE

Innlandet fylkeskommune: Fordeling av fondsmidler 2024 (nye regionale planer). Sak til fylkesutvalget 4.2.2024, sak 13/24.

Innlandet fylkeskommune: Frivillighetsstrategi for Innlandet – oppfølging og bruk av strategien. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionale-planer-og-strategier/frivillighetsstrategi-for-innlandet/5-oppfolging-og-bruk-av-strategien/

Innlandet fylkeskommune: Innlandsstrategien 2024–2028 (2035) – Sluttbehandling. Sak til fylkestinget 17.12.2024, sak 101/24. Arkivreferanse 2022/14266-83.

Innlandet fylkeskommune: Innlandsstrategien 2024–2028 – Rammer for arbeidsprosessen. Arkivreferanse 2022/14266-6.

Innlandet fylkeskommune: Innlandsstrategien 2024–2028, kapittel 2 – Innlandsstrategien. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/2-innlandsstrategien/

Innlandet fylkeskommune: Innlandsstrategien 2024–2028, kapittel 6 – Samarbeid, partnerskap og nettverk. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/6-samarbeid-partnerskap-og-nettverk/

Innlandet fylkeskommune: Innlandsstrategien 2024–2028, kapittel 7 – Planporteføljen 2024–2028. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/7-planportefoljen-2024-2028/

Innlandet fylkeskommune: Innlandsstrategien 2024–2028. Regional planstrategi for Innlandet. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2024-2028/

Innlandet fylkeskommune: Innspill til arbeidet med ny Innlandsstrategi 2024–2028. 2023. https://innlandetfylke.no/_f/p1/ia44b59fd-7e73-409c-b706-659413a76592/innspill-til-arbeidet-med-ny-innlandsstrategi_05.pdf

Norconsult: Medvirkningskonferanse for ny planstrategi – oppsummeringsrapport. 07.07.2023. https://innlandetfylke.no/_f/p1/i2715f64b-4ccf-447d-92c8-11281406b6cc/j01-medvirkning-ny-innlandsstrategi.pdf

Innlandet fylkeskommune: Plan- og styringssystem for Innlandet fylkeskommune. Oppdatert per januar 2024. https://innlandetfylke.no/_f/p1/ifa25190c-9205-4d93-afa3-f160b4bfe9e2/plan-og-styringssystem.pdf

Innlandet fylkeskommune: Politisk sak / møtebehandling. PS 4/2023, fylkestinget. https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/763

Innlandet fylkeskommune: Politisk sak / møtebehandling. PS 10/2024, fylkesutvalget. https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/989

Innlandet fylkeskommune: Politisk sak / møtebehandling. PS 25/2025, fylkesutvalget. https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/1288

Innlandet fylkeskommune: Regional plan for det inkluderende Innlandet 2023–2026 (2030). Omtale av planarbeidet.

Innlandet fylkeskommune: Regionale planer og strategier – planer for samfunns- og næringsutvikling. https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionale-planer-og-strategier/planer-for-samfunns-og-naringsutvikling/

Innlandet fylkeskommune: Sak PS 88/2021, Regional plan for det inkluderende Innlandet – sluttbehandling av planprogram. https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbMeeting/343

Innlandet fylkeskommune: Saksframlegg / politisk dokument knyttet til regionale planer. https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/1e19ac68-b074-44df-9273-d74cf116eb4e/11524/CasesFremlegg

Innlandet fylkeskommune: Saksframlegg brukt i forbindelse med problemstilling 1 b, medvirkning. https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/1e19ac68-b074-44df-9273-d74cf116eb4e/9386/CasesFremlegg

Innlandet fylkeskommune: Saksframlegg: Status og samordnet oppfølging av regionale planer for Inkludering, Samfunnssikkerhet og Klima, energi og miljø. 29.05.2024. https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/1e19ac68-b074-44df-9273-d74cf116eb4e/11562/CasesFremlegg

Innlandet fylkeskommune: Økonomiplan 2026–2029. Framsikt, søk på inkludering. https://pub.framsikt.net/2026/ifk/bm-2026-okonomiplan_2026-2029#/budsa/orgstructuremain/7?scrollto=t-11&search=inkludering

Innlandet fylkeskommune: Økonomiplan 2026–2029. Framsikt, søk på kompetansestrategi. https://pub.framsikt.net/2026/ifk/bm-2026-okonomiplan_2026-2029#/budsa/orgstructuremain/8?scrollto=t-32&search=Kompetansestrategi

Innlandet fylkeskommune: Økonomiplan 2026–2029. Framsikt, søk på samferdsel. https://pub.framsikt.net/2026/ifk/bm-2026-okonomiplan_2026-2029#/budsa/orgstructuremain/4?scrollto=t-22&search=samferdsel

Innlandet fylkeskommune: Årsberetning og årsregnskap 2025. Framsikt, søk på handlingsprogram. https://pub.framsikt.net/2025/ifk/mr-202512-aarsberetning_og_aarsregnskap_2025#/budsa/mainmenu/7?scrollto=t-42&search=handlingsprogram

Innlandet fylkeskommune: Årsberetning og årsregnskap 2025. Framsikt, søk på regional plan. https://pub.framsikt.net/2025/ifk/mr-202512-aarsberetning_og_aarsregnskap_2025#/budsa/mainmenu/7?scrollto=t-42&search=regional%20plan

STATLIGE DOKUMENTER, LOVVERK OG VEILEDERE

Kommunal- og distriktsdepartementet: Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008. Sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021.

Kommunal- og distriktsdepartementet: Medvirkning i planlegging. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/medvirkning/id2961720/?expand=factbox2961747

Kommunal- og distriktsdepartementet. 2023. Meld. St. 27 (2022–2023) Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida.

Kommunal- og distriktsdepartementet: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet: Nasjonale planoppgaver. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/nasjonale_planoppgaver/id2835787/?expand=factbox2836117

Kommunal- og distriktsdepartementet: Regionale planoppgaver. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/regionale_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2842029

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Oslo. https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. Meld. St. 5 (2019–2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. Regionalt planforum – rettleiar om organisering og gjennomføring. Revidert utgave, april 2021.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Rundskriv H-2/14.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Statsforvalteren i Innlandet: *Høringsuttalelse fra Velferdsforum Innlandet. NOU 2023:4 Tid for handling*. https://www.statsforvalteren.no/siteassets/sf-innlandet/04-helse-omsorg-og-sosialtjenester/horingsuttalelse-fra-velferdsforum-innlandet.-nou-2023-4-tid-for-handling.pdf

Statsforvalteren i Innlandet: *Årsrapport 2025*.

Forskning, utredninger og FoU-rapporter

Asplan Viak m.fl. 2022. *Utøvelsen av veilederrollen etter plan- og bygningsloven. Sammenfatning av verksteder om veiledningen i ti fylkeskommuner*. KS FoU-prosjekt: Fylkeskommunen som planfaglig veileder.

Asplan Viak m.fl. 2023. *Samarbeid om velfungerende kommunale plansystem. Anbefalinger*. KS FoU-prosjekt: Fylkeskommunen som planfaglig veileder.

Holmen, A.K.T. 2019. *Styrket rolle i regional samfunnsutvikling?* Publisert 04.04.2019, sist oppdatert 04.09.2019.

Hofstad, H. og Hanssen, G.S. 2015. *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

NIBR-OsloMet og Asplan Viak. 2021. *Fylkeskommunen som planfaglig veileder: 0-punktsmåling. Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene*. Presentasjon for KS, 28.10.2021.

https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnsplanlegging/nibr-oslo-met-asplan-viak-prosjekt-2021-2023/Presentasjon-av-survey-oktober-2021.pdf

Ramsvik, Heidi. 2025. *Jakten på kvalitet i bygde omgivelser – en avklaring av fylkeskommunens veilederrolle mellom nasjonale forventninger og lokal gjennomføring*. Ph.d.-avhandling. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Samfunnsøkonomisk analyse AS. 2019. *Nullpunktsmåling av regionreformen*. Rapport 19-2019.

Vedlegg: fylkeskommunedirektørens uttalelse

Innlandet fylkeskommune

Samfunnsutvikling - Strategisk planlegging og samordning

Innlandet Revisjon IKS

Deres ref:	Vår ref: 2026/14470-2 Stefanie Gesierich	Dato: 20.08.2026

Høring - Utkast til rapport om fylkeskommunen som regional planmyndighet

Kommentarer til revisjonsrapport.

Etter at det ble besluttet å foreta en revisjonsgjennomgang av håndteringen av regionale planer i fylkeskommunen har samfunnsutviklingsavdelingen ved avdelingssjef og seksjonssjef for strategisk planlegging og samordning og kommunal veiledning og plan vært involvert i prosessen.

Fylkeskommunedirektøren kjenner seg igjen i rapporten og revisjonens kommentarer og anbefalinger.

På side 45 i rapporten sier revisjonen angående koblingen mellom regionale planer og økonomistyring:

«Samtidig viser gjennomgangen at koblingen er tydeligst for tiltak som har øremerkede midler eller særskilt omtalt finansiering. For øvrige tiltak framgår det i mindre grad hvordan tiltakene er synliggjort i økonomiplanen. Revisjonen vurderer derfor at fylkeskommunen har etablert systemer for økonomisk oppfølging av planene, men at synliggjøringen av planenes samlede tiltak i økonomiplanen ikke er fullstendig».

Fylkesrådmannens kommentar:
Dagens praksis er at handlingsprogrammene revideres årlig etter budsjettvedtaket i desember. Årsaken til dette er at Fylkestinget vedtar en samlet økonomisk ramme for oppfølging av hver enkelt plan i budsjettet. Det er derfor først når Fylkestinget har gjort sitt vedtak at vi vet hvor store ambisjoner fylkeskommunen har til oppfølging av de regionale planene. Det betyr at Fylkeskommunens budsjett kun viser et samlebeløp for hver enkelt plan. Forslag til hvilke tiltak som skal prioriteres legges deretter fram for politisk behandling. Denne praksisen er under evaluering med mål om å samkjøre behandlingen av handlingsprogram sammen med budsjettbehandlingen i desember. Da vil vi ha muligheten til å synliggjøre de økonomiske prioriteringer direkte i fylkeskommunens budsjett.

Innlandet fylkeskommune
Postadresse: **Postboks 4404 Bedriftssenteret, 2325 Hamar**
Besøksadresse: **Parkgata 64, 2317 Hamar** · Org. nummer: **920 717 152**
innlandetfylke.no · E-post: **post@innlandetfylke.no** · Telefon: **62 00 08 80**

På side 46 sier revisjonen at det mangler en gjennomgang og omdisponering av tidligere tildelte midler for Regional plan for det inkluderende Innlandet slik det er gjort på de to andre planene.
Men som de sier: *men vi kan ikke utelukke at forholdet er behandlet i annet* materiale.
Revisjonen sier videre at «*når det gjelder rapportering, viser gjennomgangen at det rapporteres på den økonomiske disponeringen av midler, men at fylkeskommunen ikke har gjennomført systematiske evalueringer av måloppnåelse for tiltakene i handlingsprogrammet utover økonomiske vurderinger av brukte og ubrukte midler. Handlingsprogrammene angir heller ikke målbare resultatindikatorer eller milepæler for det enkelte tiltak; prioriteringskategoriene angir hvilken fase tiltaket er i, men ikke hva som konkret skal oppnås.*

Og videre
«*Rapporteringen i årsberetningene er begrenset. Planen er ikke navngitt i årsberetningen for 2024, og i 2025 omtales den kort under ett delmål, mens enkelttiltak omtales under andre delmål uten kobling til handlingsprogrammets tiltakskoder. Sammen med at kodingen av tiltak varierer mellom år, gjør dette det vanskelig å følge det enkelte tiltak over tid. Revisjonen vurderer på dette grunnlaget at fylkeskommunen ikke rapporterer systematisk om fremdrift og måloppnåelse knyttet til planen, slik kriteriet forutsetter.*

Fylkeskommunedirektørens kommentar:
Som revisjonen selv sier, erkjenner vi forbedringspotensialet på dette. Ifm behandling av budsjettet og økonomiplan for 2027 ønsket Fylkestinget at det ble gitt en statusvurdering av måloppnåelse på igangsatte og ikke igangsatte tiltak i handlingsprogrammene til de regionale planene. Statusvurderingen skal legges fram for Fylkestinget innen utgangen av 2026 (PS 100/2025). I tillegg pågår det nå et arbeid med innføring av nytt digitalt planverktøy, samt en intern veileder for utarbeidelse og oppfølging av regionale planer med mål om større sammenheng, bedre oversikt, tydeligere og mere helhetlig og gjennomgående målhierarki som også skal gjøre resultatoppfølgingen bedre og mer systematisk.
Når det gjelder Regional plan for det inkluderende Innlandet jobbes det nå med å samkjøre oppfølging av planen med Regional plan for klima og miljø og Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap slik at kriteriet for integrering i økonomiplanen og budsjett følges opp.

Når det gjelder måloppnåelse generelt for de regionale planene er det en utfordring å vise klare resultater fra et år til at annet da det ofte er snakk om tiltak som først gir resultater på lang sikt. Et annet viktig moment her er at de regionale planene ikke er en plan for Innlandet fylkeskommune, men en plan utarbeidet av mange aktører i Innlandet for Innlandssamfunnet som helhet. Gjennomføring av tiltaket er derfor avhengig av en samlet innsats fra flere aktører.

Problemstilling 2 - - Utøver Innlandet fylkeskommune rollen sin knyttet til planlegging i kommunene i samsvar med aktuelle lovbestemmelser?

Revisjonens anbefalinger:
1. Styrke den systematiske rapporteringen om fremdrift og måloppnåelse for de egionale planene.

2. Vurderer tiltak for å styrke regionalt planforum som arena for klarlegging og samordning av ulike interesser.

3. Vurdere om det er behov for å styrke fagkompetansen på juridisk veiledning til kommunene

Fylkeskommunedirektørens tilbakemelding er at det oppleves at rapporten gir et godt bilde av fylkeskommunens arbeid som veileder innen plan. Vi kjenner oss igjen i det som beskrives av forbedringspotensialet. Når det gjelder juridisk kompetanse er dette er spørsmål om ressurser. Det er gjennomført en nyttig spørreundersøkelse som vi tar med oss i videre forbedringsarbeid.

Med vennlig hilsen

Wibeke Børresen Gropen	Stefanie Gesierich
Avdelingssjef	Saksbehandler

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg: Tabeller

Vannforvaltning

Status Innlandsstrategien 2020-2024	Status Innlandsstrategien 2024-2028	Status
Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag	Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2022–2027 **erstattes** av Regional plan for vannforvaltning region Trøndelag 2028–2033	Sak PS 145/2025, fylkesutvalget 2. desember 2025. «Arbeidet med oppdatering av gjeldene regionale planer for vannforvaltning for planperioden 2028-2033 er nå i gang. Planprogram for planarbeidet og tilhørende dokument om hovedutfordringer har vært på høring og offentlig ettersyn, og plandokumentene er nå ferdigstilt». «Arbeidet med regionale planer for vannforvaltning gjennomføres etter vannforskriften. Dette innebærer faste sykluser på seks år, med kontinuerlig rullering og oppfølging. Dette skiller vannforvaltningsarbeidet fra annet regionalt planarbeid, som kan justeres gjennom regional planstrategi».[38] Plandokumentene ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn fra 1. januar til 30. juni 2025.
Forvaltningsplan for norsk del av grensevannområdene Ångermanälven, Indalsälven og Dalälven 2016 – 2021 (denne er vedlegg til Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag)	Forvaltningsplan for norsk del av grensevannområdene Ångermanälven, Indalsälven og Dalälven 2022 – 2027	
Regional plan for vannforvaltning i vannregion Glomma 2016 - 2021 - i denne implementeres FDP Vannbruksplan for Femund-/Trysilvassdraget, Hedmark	Erstattes av Regional vannforvaltning i vannregion Glomma 2028–2033 og Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2028–2033	
Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken	Regional plan for vannforvaltning i vannregion Innlandet og Viken 2022 - 2027 **erstattes** av Regional vannforvaltning i vannregion Glomma 2028–2033 og Regional plan for vannforvaltning i vannregion Vest-Viken 2028–2033	
	Regional plan for vannforvaltning i de norske delene av vannregion Västerhavet (Grensevassdragene) 2022 – 2027 erstattes av Regional plan for vannforvaltning i de norske delene av vannregion Västerhavet (Grensevassdragene) 2028–2033	
Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion 2016-2021 (gjelder for mindre områder i Innlandet)	Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordane vassregion 2022-2027 (gjelder for mindre områder i Innlandet) erstattes av Regional plan for vassforvaltning for Sogn og Fjordande vassregion 2028–2033	
Regional plan for vassforvaltning i Vassregion Møre og Romsdal 2016-2021 (gjelder for mindre områder i Innlandet)	Regional plan for vassforvaltning i Vassregion Møre og Romsdal 2022 – 2027 (gjelder for mindre områder i Innlandet)	

[38] https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/1e19ac68-b074-44df-9273-d74cf116eb4e/11524/CasesFremlegg

	erstattes av Regional plan for vassforvaltning i vassregion Møre og Romsdal 2028–2033	
Regional plan for Gudbrandsdalslågen med sidevassdrag, Innlandet	Regional plan for Gudbrandsdalslågen med sidevassdrag, Innlandet	
	Regional plan for nettinfrastruktur for energi i Innlandet I forbindelse med fylkestingets vedtak om ny Innlandsstrategi i desember 2024 ble det også vedtatt å utarbeide en ny regional plan for nettinfrastruktur for energi i Innlandet.	Fylkesutvalget behandlet i februar 2025 (sak 20/25) en sak om rammer og organisering av arbeidet med planen. Det er lagt til grunn at planen skal sluttbehandles av fylkestinget våren 2027. I årsberetning for 2025 står det at: Arbeidet med ny regional plan startet tidlig i 2025 med omfattende medvirkning i regionene. En egen prosjektgruppe er etablert med IFK, Statsforvalteren i Innlandet, Statnett, Elvia og Vevig/Fjellnett. Arbeidet har stoppet delvis opp i påvente av nasjonale avklaringer.[39]

Villreinforvaltning

Status Innlandsstrategien 2020-2024	Status Innlandsstrategien 2024-2028	Status
Regional plan for Rondane – Sølnkletten, Innlandet - i denne implementeres FDP Søndre Hedmarksvidda, Hedmark	Regional plan for Rondane – Sølnkletten, Innlandet, 2013 I denne implementeres Fylkesdelplan for Søndre Hedmarksvidda, Hedmark	Ref. Økonomiplan 2026-2029[40] Det er satt i gang et arbeid for organisering av regionale villreinplaner. I områder som omfattes av regionale planer for villrein, har fylkeskommunen et særlig ansvar for å sikre villreinens leveområder. Miljødirektoratet har utarbeidet en egen kvalitetsnorm for villrein, som viser at særlig Rondane har utfordringer. Det gjennomføres nå en prosess med utarbeidelse av tiltaksplaner og en oppfølging av dette er prioritert i 2026. Det blir viktig å avklare forholdet mellom tiltaksplaner og regionale planer.
Regional plan for Dovrefjellområdet, Innlandet	Regional plan for Dovrefjellområdet (Snøhetta og Knutsbø), Innlandet 2017 Samarbeid mellom Innlandet, Trøndelag og Møre og Romsdal fylker	
Regional plan for Ottadalsområdet, Innlandet	Regional plan for Ottadalsområdet (Renheimen – Breheimen), Innlandet 2016–2026 Samarbeid mellom Innlandet, Vestland og Møre og Romsdal fylker	
Regional plan for Forollhogna villreinområde, Hedmark	Regional plan for Forollhogna villreinområde, Innlandet 2013–2025 Samarbeid mellom Innlandet og Trøndelag fylker	

[39] https://pub.framsikt.net/2025/ifk/mr-202512-aarsberetning_og_aarsregnskap_2025#/budsa/mainmenu/7?scrollto=t-42&search=handlingsprogram
[40] https://pub.framsikt.net/2026/ifk/bm-2026-okonomiplan_2026-2029#/budsa/orgstructuremain/7?scrollto=t-11&search=inkludering

Samfunn og kulturarv

Status Innlandsstrategien 2020-2024	Status Innlandsstrategien 2024-2028	Status
Regional plan for Røros Bergstad og Circumferensen	Status: Planen er vedtatt i 2011 og revideres i perioden 2024–2028.	Hovedutvalg for kultur, sak PS 56/2025, 12. november 2025. Revidert regional plan Arbeidet med kunnskapsgrunnlag ble satt i gang juni 2024. Det er etablert et administrativt samarbeid mellom de to fylkeskommunene og Sametinget, med en styringsgruppe bestående av seksjonsledere fra de tre institusjonene. Det legges opp til at planprogrammet fastsettes våren 2026. Avsetting av midler til arbeid med regional plan for Røros og cirkumferensen Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak: • Hovedutvalg for kultur setter av 500 000 kroner til arbeidet med regional plan for Røros bergstad og cirkumferensen. Midlene hentes fra Kulturavdelingens resultatfond (250 000 kroner) og driftsbudsjettet til seksjoner for arkeologi (150 000 kroner) og bygg og landskap (100 000 kroner).
Regional plan for Vestmarka, Hedmark	Planen er vedtatt i 2012 og videreføres i perioden 2024–2028.	
Regional plan for Hadeland, Oppland	Planen er vedtatt i 2015 og videreføres i perioden 2024–2028.	

Regionale strategier ihht. Innlandsstrategien 2024–2028 (regionale strategier og annet strategiarbeid som skal utarbeides, videreføres eller følges opp i planperioden)

Status Innlandsstrategien 2024-2028	Planer som anbefales opphevet	Status/ Planlagt	Status:
Samferdsesstrategi i Innlandet Strategien er forankret i Innlandsstrategien 2024–2028.	Regional plan for samferdsel, Hedmark Regional plan for samferdsel, Oppland	Utarbeides i perioden 2024–2028.	Økonomiplan 2026-2029[41] **Annet** I 2026 vil følgende oppgaver også bygge opp om målet: • (…) • Regional samferdselsstrategi og strategisk påvirkningsarbeid inn mot neste Nasjonal Transportplan
Reiselivsstrategi Innlandet Strategiarbeidet er forankret i Regional plan for klima, energi og miljø og Regional plan for samfunnstryggleik.	Regional plan for reiseliv, Oppland Regional plan for opplevelsesnæringer, Hedmark	Utarbeides i perioden 2024–2025.	Sak PS 59/2025 Fylkestinget 17. juni 2025 *Vedtak: Innlandet fylkeskommune vedtar vedlagte Reiselivsstrategi for Innlandet for 2025-2030. Oppfølging av strategien, gjennom tiltaksplaner for de 9 innsatsområdene, skal gjøres i samarbeid med næringslivet og*

[41] https://pub.framsikt.net/2026/ifk/bm-2026-okonomiplan_2026-2029#/budsa/orgstructuremain/4?scrollto=t-22&search=samferdsel

Status Innlandsstrategien 2024-2028	Planer som anbefales opphevet	Status/ Planlagt	Status:
			offentlige aktører. I dette arbeidet skal politisk nivå i IFK involveres. Innlandsstatistikk utfordres til å innhente statistikk som viser sysselsettingseffekt utover de næringsdeler som ligger i strategien. (…)
Livskvalitetsstrategi for Innlandet Strategien er forankret i Regional plan for det inkluderende Innlandet.	Regional plan for folkehelse, Oppland Strategi for folkehelse, Hedmark	Utarbeides i perioden 2024–2028 Ligger på nettsidene.[42] «Frivillighetsstrategien skal være styrende for valg og prioriteringer i arbeidet med frivillighet for Innlandet fylkeskommune i perioden 2026–2034». Strategien har et åtteårig perspektiv.	Sak PS 12/26, Fylkesutvalget 3. februar 2026 Prosjektmandat – Regional folkehelse- og livskvalitetsstrategi for Innlandet 2026–2030 Strategien legge til rette for systematisk bruk av kunnskap, målinger, forskning og evaluering som er en ny fylkeskommunal oppgave etter revidert folkehelselov. Ferdig strategi legges fram for politisk behandling og lanseres høsten 2026, med virketid fram til 2030.
Frivillighetsstrategi for Innlandet Strategien er forankret i Regional plan for det inkluderende Innlandet.		Utarbeides i perioden 2024–2028.	Sak PS 5/26, Fylkestinget 11. februar 2026 Vedtak: 1. *Fylkestinget vedtar utkast til Frivillighetsstrategi for Innlandet 2026-2034. 2. Fylkestinget gir fylkeskommunedirektøren i oppdrag å utarbeide en handlingsplan som legges fram for fylkesutvalget våren 2026.* (…)
Innlandet universelt utformet 2030 Strategien er forankret i Regional plan for det inkluderende Innlandet.		Utarbeides i perioden 2024–2028.	Sak PS 26/26, Fylkesutvalget 3. mars 2026 Innlandet universelt utformet 2030 - Ny strategi Fylkesutvalget vedtar å igangsette arbeidet med Regional strategi Innlandet universelt utformet 2030. • Strategien skal erstatte Innlandet universelt utformet 2025, og arbeidet skal følge opp Regional plan for det inkluderende Innlandet. • Det benyttes en økonomisk ramme på 100 000 kroner i 2026, avsatt på fond til formålet. • Fylkesutvalget er politisk styringsgruppe.
Kompetansestrategi for Innlandet (den brede kompetansepolitikken)	Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, Hedmark	Utarbeides i perioden 2024–2028.	Kompetanse generelt, og i sentraladministrasjonen spesielt, vil være et satsingsområde framover, der ledere, medarbeidere og tillitsvalgte sammen og gjensidig vil

[42] https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionale-planer-og-strategier/frivillighetsstrategi-for-innlandet/5-oppfolging-og-bruk-av-strategien/

Status Innlandsstrategien 2024-2028	Planer som anbefales opphevet	Status/ Planlagt	Status:
	Regional plan for kompetanse, Oppland		engasjeres for å videreutvikle en kompetent sentraladministrasjon. Administrasjonen foreslår at det settes av 3 mill. kroner gjennom omstillingsfondet til å utarbeide en kompetansestrategi for fylkeskommunen.[43]
Strategi for fleksibel og desentralisert høyere utdanning 2023–2026 Strategien er forankret i Regional plan for det inkluderende Innlandet.	Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, Hedmark Regional plan for kompetanse, Oppland	Vedtatt i 2023 og følges opp i perioden 2024–2028.	
Innlandsporteføljen Innlandsporteføljen er forankret i Regional plan for klima energi og miljø og Regional plan for samfunnstryggleik.		Vedtatt i 2023 og videreutvikles i perioden 2024–2028.	Sak PS 1/26, hovedutvalg for næring den 28. januar. Orientering ved fylkeskommunedirektøren: - Innlandsporteføljen 2.0, sak OR 1/2026i Fylkestinget 11. februar 2026 Vedtak: Hovedutvalget for næring ser Innlandsporteføljen som en sentral satsing i fylket, og finner at veien videre i prosjektet som beskrevet i «Innlandsporteføljen 2.0» er i tråd med Innlandsstrategien, gjeldende regionale planer og intensjonen bak satsingen. Det avsettes ressurser og kapasitet til videre prosjektledelse for arbeidet. Dette finansieres med gjenstående midler i tidligere avsatt tilsagn til Innlandsporteføljen. Hovedutvalget avsetter en ramme på 7 mill. kroner til ulike tiltak rettet mot næringslivet i 2026 og 2027. Midlene dekkes på følgende måte: • 0.8 mill. kr fra midler avsatt på fond for bioøkonomi • 6,2 mill. kr fra statlige midler avsatt til regional utvikling (RU-midler fra tidligere år) Hovedutvalget overlater til styringsgruppa for Innlandsporteføljen å styre rammen og allokering av midler til de konkrete tiltakene. Hovedutvalget holdes jevnlig orientert om arbeidet.
FoUi-strategi for Innlandet	Regional plan for verdiskaping, Oppland	Vedtatt 2021 og videreføres i perioden 2024–2028	

[43] https://pub.framsikt.net/2026/ifk/bm-2026-okonomiplan_2026-2029#/budsa/orgstructuremain/8?scrollto=t-32&search=Kompetansestrategi

Status Innlandsstrategien 2024-2028	Planer som anbefales opphevet	Status/ Planlagt	Status:
Strategien er forankret i Innlandsstrategien 2020–2024.	Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, Hedmark Bioøkonomistrategien, Innlandet		
Energistrategi for Innlandet (Energiutredning) Strategien er forankret i Regional plan for klima, energi og miljø og Regional plan for samfunnstryggleik.	Regionale føringer for vindkraft, Hedmark	Utarbeides i perioden 2024–2028.	
Areal- og transportstrategier		Ref. Innlandsstrategien: Ambisjonen er å etablere areal- og transportstrategiarbeid for alle byer og regionsentre i Innlandet. Arbeidet er formalisert gjennom en samarbeidsavtale mellom kommunene, Statens vegvesen og Innlandet fylkeskommune. Dette er arenaer hvor vi også kan prioritere å forsterke regionene som felles bo- og arbeidsmarked.	
Areal- og transportstrategi for Mjøsbyen		Vedtatt 2020 og videreføres i perioden 2024–2028.	PS 43/2023 Oppfølging av felles areal- og transportstrategi for Mjøsbyen: Behovet for statlige midler og vedtak Fylkestinget 15. juni 2023
Fylkesdelplan for samordnet miljø-, areal- og transportutvikling for Hamar-regionen (SMAT)	Fylkesdelplan for samordnet miljø-, areal og transportutvikling for Hamar-regionen, Hedmark	Planen har behov for oppdatering. En oppdatering og/eller utarbeidelse av en ny plan for Hamar byområde vil måtte avklares i dialog med de fire kommunene i Hamar-regionen.	