

Tekst til Sametingets referansegruppe om kommunereformen.

Møte: 1. samling i Tromsø 17. april.

Språk

Kommunereformen – samisk perspektiv

Samene har rettigheter knyttet til samisk språk og kultur som er nedfelt i internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgivning. Disse rettighetene er viktige for at den samiske befolkningen skal ha mulighet til å utøve og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv på lik linje med den øvrige befolkningen i Norge. Det er et statlig ansvar at disse rettighetene blir ivaretatt. En del av dette ansvaret er fordelt til kommunene, ved eksempelvis samelovens språkregler. Sametinget har ansvaret med å dele ut tospråklighetsmidlene knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk, men ansvaret for å tilrettelegge at kommunene klarer å oppfylle dette lovverket påligger staten.

Kommunene som i dag er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk, har etter samelovens § 3-1, både rettigheter og plikter i forhold til Samelovens språkregler. Dette innebærer at befolkningen i kommuner i forvaltningsområdet blant annet har rett til tospråklig tjenesteyting i møte med offentlig forvaltning, utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet og utvidet bruk av samisk i helse- og sosialsektoren. I opplæringsloven (1998) er den enkeltes rett til opplæring i og på samisk nedfelt. I forvaltningsområdet for samisk språk har alle elever rett til opplæring etter Kunnskapsløftet Samisk, og de har mulighet til å velge samisk som opplæringsspråk. I kommuner som ligger utenfor forvaltningsområdet, har elever kun rett til opplæring i samisk språk på individuelt grunnlag. I mange kommuner er det i dagens kommuneforvaltning vanskelig å oppfylle disse rettighetene. For eksempel er det noen kommuner som ikke klarer å gi et fullverdig tjenestetilbud på samisk til kommunens samiskspråklige befolkning. Kommunereformen må ha som et mål å gi et bedre tjenestetilbud og et mer likeverdig tilbud også for den samiske befolkningen, uavhengig av bosted. I en ny kommunestruktur må det tilrettelegges for at kommunene skal ha en forutsetning til å oppfylle nasjonal lovverk og internasjonale konvensjoner

De kommunene hvor samene er i majoritet er avgjørende i arbeidet med å styrke og utvikle det samiske språket, kulturen og samfunnslivet. I de fleste andre kommunene er samene allerede i et klart mindretall. Dette gjør at den samiske befolkningen er i en sårbar situasjon. Det må sikres at den samiske befolkningen ikke usynliggjøres og at den samiske befolkningen får et talerør i en ny kommunestruktur. Alle kommuner er forpliktet til å følge opp intensjonene i Grunnlovens § 108. Det er likevel ikke alle kommuner som følger dette opp. Det er mye opp til den gode politiske og kommuneadministrative velvilje om det prioriteres gode tiltak for å utvikle samisk språk og kultur i kommunene. Utviklingen kan ikke bare basere seg på den gode velvilje, men det må iverksettes mekanismer som er mer forpliktende for å nå nasjonale samepolitiske målsettinger. *Hvordan kan man på best mulig måte sikre at kommunene prioriterer samiske språktiltak i henhold til nasjonale samepolitiske målsetninger?*

Ansvar for samisk språk

I dag er det staten som har det overordnede ansvaret for samiske språk i Norge. Slik som situasjonen er i dag er dette ansvaret fragmentert på forskjellige departement. Et eksempel er at Kulturdepartementet har ansvaret for samisk språk, Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for oppfølgingen av samelovens språkregler og Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for opplæring i og på samisk. Sametinget har ambisjoner om å ha en tydeligere rolle i samisk samfunnsutvikling i fremtiden.

Sametinget har i dag blant annet ansvaret for tildelingen av tospråklighetstilskudd og fordeling av midler til språksentrene. 75 millioner av Sametingets budsjett går til samiske språk, av dette går to tredjedeler til kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet. Sametinget ønsker mer selvbestemmelse for språk. Sametinget ser at det er viktig at enkeltmennesker kan få sine språkrettigheter, som de har i forhold til lover. Det er grunn til å se nærmere på hvordan en god og sammenordnet satsning på de samiske språkene på en best mulig måte kan sikres.

Samisk språk er nevnt i flere lover og internasjonale konvensjoner. Sameloven har egne språkregler, problemet er at disse reglene kun gjelder innenfor visse geografiske områder. I andre lover er også samisk nevnt, og lovenes innhold er bra, men oppfølgingen av lovene fungerer ikke alltid etter intensjonen. Man må se på disse lovene, og også å definere hvem sitt ansvar etterlevelse av disse lovene er. *Hvem burde ha det overordnede ansvaret for samisk språk? Hvilke overordnede rammer burde være tilstede for kommunene? Hvilket ansvar bør kommunene ha?*

For at samisk språk og kultur skal ha en reell mulig til å utvikle seg i de nye kommunene, er det en forutsetning at de overordnede rammene er på plass. Dette gjelder både lovverk og økonomiske ressurser. Samtidig vil Sametinget poengtere at det er i kommunene rettighetene skal virkeliggjøres i form av tjenester og tilbud.

Samelovens språkregler

I dag er Samelovens språkregler kun gjeldende innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Samer, som er bosatt utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, får ikke de samme tjenestene og rettighetene som samer bosatt innenfor forvaltningsområdet. Dette betyr at det er ditt bosted som bestemmer hvilke rettigheter du har til å bruke samisk. Sametinget ønsker at forvaltningsområdet for samisk språk ikke skal innskrenkes ved en eventuell kommunereform. Eventuelle nye storkommuner som har en eller flere kommuner som tidligere er innlemmet i forvaltningsområdet, skal regnes som nye kommuner i

forvaltningsområdet for samisk språk. På denne måten vil flere samiskspråklige dekkes av samelovens språkregler. I en ny kommunestruktur må de regionale og lokale institusjonene som i dag er omfattet av samelovens språkregler, fortsatt være pålagt til å yte de samme tjenestene til den samiske befolkningen som tidligere. *Er det noen utfordringer med dette? Hvilke utfordringer ser vi med dette, og hvordan kan dette løses?*

Det samiske språket i Norge står i dag i ganske ulike samfunnsmessige situasjoner, som man må ta hensyn til når det skal gjennomføres språktiltak. God språkpolitikk med utgangspunkt i gode, kontinuerlige kartlegginger og faglige analyser vil være til hjelp når man skal tilrettelegge tiltak. Et tiltak som fungerer utmerket i et nordsamisk flertallsområde, vil eksempelvis ikke fungere like bra i et sørsamisk område. Ofte knyttes manglende tiltak til mangel på fagpersoner/ressurspersoner og/eller økonomiske ressurser. Sametinget holdt et kommuneseminar i Kautokeino i mars. Der kom det blant annet frem at kommuner i forvaltningsområdet bryter samelovens språkregler daglig. *Vi ønsker å høre mer om hvordan man kan unngå dette i fremtiden, og hvordan man kan få kommunene til å følge samelovens språkregler.*

Kompetanse innen samisk språk

Fagmiljø, med bred og relevant kompetanse er en forutsetning for at en kommuneadministrasjon kan gi gode og likeverdige tjenestetilbud til befolkningen. Kommuneansattes kompetanse påvirker vurderingene kommunen gjør i spørsmål som berører den samiske befolkningen. Det er avgjørende at kommunene som har samisk befolkning innehar kompetanse om samisk språk og kultur. For at administrasjonen kan gjøre en bred og grundig vurdering når de behandler samiske saker, eller saker som berører den samiske befolkningen, må administrasjonen ha kjennskap til språket, samisk samfunnsliv, kultur og lokalsamfunnet. *Hvordan heve kompetansen i/om samisk språk og kultur? Kan man samarbeide med språksentre eller andre institusjoner for fag-/ressurspersoner? Kan en fag-/ressursperson brukes av flere kommuner? Hvordan forenkle oversettelser, er det en mulighet for samarbeid? Kan flere kommuner bruke samme skjema og brevmalere etc.?*

I noen kommuner er språksentrene en del av kommunen. Sametinget noterer at språksentrene trekkes frem som positive drivkrefter i kommunene. Sametinget prioriterer språksentrene og har et mål om å styrke språksentrene og legge til rette for mer forutsigbarhet for dem. Arbeidet med kommunesammenslåing kan berøre de samiske språksentrene. Dersom kommuner hvor det finnes kommunalt eide språksentre sammenslås og man kommer i den situasjonen at en ny storkommune har flere språksentre, bør ikke språksentrene slås sammen men ha et felles styre. Dette fordi lokal forankring i virkeområdet for språksentret er viktig for fremtidig språkarbeid. Allerede opprettede språksentre bør derfor ikke sammenslås, men Sametinget ser nytte av ett felles styre dersom en eventuell kommunesammenslåing skulle resultere i flere språksentre i samme kommune. Et felles styre vil sikre koordinering og samarbeid mellom språksentrene. *Hvordan kan man benytte språksentrene bedre? For*

kommuner med språksentre, hvordan kan disse hjelpe hverandre? For kommuner uten språksentre, kan man ha samarbeid med et språksenter i nærheten (samme språkområde)?

Opplæring

Utfordringene kommune står overfor i forhold til samisk opplæringstilbud er blant annet mangel på læremidler både ordinære, digitale og for spesialundervisning. Det utdannes ikke nok samiskspråklige lærere, det er få som søker seg til lærerutdanningene og ikke alle fullfører, og de samiske lærere søker seg til andre yrker. Etter Sametingets vurderinger må de samiske elevenes rettigheter styrkes gjennom blant annet å revidere *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*. En slik prosess bør gjennomføres uavhengig av kommunereformen. Sametingets plenum har i juni 2014 behandlet sak 20/14 Opplæringsloven og privatskoleloven – samiske elevers rettigheter, der vi ber om lovrevidering for å styrke samiske barn rettigheter i forhold til:

1. Rett til opplæring i og på samisk og på grunnlag av samisk kultur, uavhengig av elevens/foreldrenes bakgrunn
2. Rett til læremidler tilpasset det samiske læreplanverket
3. Samisk spesialundervisning
4. Tilsyn

Retten til opplæring i og på samisk

Opplæringslovens § 6-2 begrenser opplæring *i og på* samisk til det samiske forvaltningsområdet. Det er denne bestemmelsen som hjemler retten til om eleven får opplæring på samisk. Per i dag er det 10 kommuner i Norge som er forpliktet til gi opplæring i og på samisk (jf § 6-2 første ledd). Elevenes individuelle rett til opplæring i samisk vil fremdeles stå ved lag i eventuelle nye storkommuner, da alle elever, uavhengig av hvor de bor, har den retten (jf § 6-2 femte ledd). I forvaltningsområder har både samiske og ikke-samiske elever rett til opplæring i og på samisk.

Elevtallsutvikling av elever med samisk i opplæringen i grunnskolen

I følge *Samiske tall forteller 6 og 7* fremkommer det at etter 1997, har elevtallet på de som har samiskopplæring i grunnskolen i Norge vært stabil. I elevtallet er både nord-, lule- og sørsamisk med i beregningen. Antall elever med samiskopplæring i 2013 var 2126. I 1997 da 10-årig grunnskole ble innført i Norge var antallet 2115 elever. Variasjonene i elevtallet er hos elever med samisk som andrespråk. Siden 1990 til 2005/2006 har elevtallet økt jevnt. Ved innføring av Kunnskapsløftet var det en brå nedgang i 2006/2007, da gikk elevtallet ned med 405 elever i forhold til det forrige året. Nedgangen skyldes at et fag, samisk språk og kultur, ble tatt bort. Likevel er det flere i 2013 som har samisk som andrespråk enn i 1990. Tallet på elever med samisk som første språk var i 1990 på 593 elever. Elevtallet har hatt jevn økning

fram til 2008/2009, da elevtallet var på 1043. I 2013 er det 916 elever som har samisk som 1.språk.

	1990	1997 (10 årig grunnskole innført)	2005/2006	2006/2007 Innføring av KL06S	2013
Elever med samisk i fagkretsen	1214	2115	3055	2672	2126
Elever med samisk 1.språk	593	897	998	1020	916
Elever med samisk 2.språk (alle nivåene)	621	1218	2057	1657	1210

I samiske tall forteller 7 ser vi en urovekkende nedgang i elevgrunnlag i samiskfaget. Det er nedgang i antall sørsamiske elever, men særlig urovekkende er den store nedgangsprosenten av lulesamiske elever.

I sørsamisk har elever med samisk som andre språk blitt redusert fra 98 elever i 2006 til 66 i 2013, en nedgang på ca 30%. Elever med sørsamisk som 1.språk er stabil, 18 elever i 2006 mot 20 elever i 2013. Elever som har lulesamisk som førstespråk er nesten halvert med 31 elever i 2006 til 19 elver i 2013. Lulesamisk som andrespråk har økt fra 46 elever i 2006 og til 74 elever i 2013.

Frafall i den videregående skole

Tall fra Skoleporten for 2013 viser at frafallet på videregående skoler i det samiske forvaltningsområdet ligger høyere enn både fylkesgjennomsnittet og nasjonalt, på ca 20 % og nasjonalt på 12 %. Det er bemerkelsesverdig at frafallet også i de øvrige videregående skolene som Sametinget antar rekrutterer samiske elever, både i Nordland, Troms og Sør-Trøndelag, har større frafall enn gjennomsnittet på nasjonalt nivå, som er på 12 %.

Spesialundervisning

Norut har gjort en kartlegging av *Samisk spesialpedagogisktilbud og behov (2014)*. Kartleggingen er gjort på oppdrag av Sametinget som ønsket å få kunnskap om hvilke spesialpedagogiske tilbud og behov samiske barn og unge faktisk har i dag, og om de som trenger tilrettelegging grunnet språket eller kulturbakgrunnen i opplæringstilbudet, får et tilfredsstillende tilbud. Det finnes lite forskning på dette feltet.

Rapporten stadfester at det er vanskelig å kartlegge antall elever som får spesialpedagogisk hjelp og på hvilke områder. I de samiske områdene er elevgrunnet liten og det er små samfunnsforhold. Det hadde vært lett å identifisere elevene, dersom det hadde vært laget oversikt over dette. Rapporten viser at i kommuner der Pedagogisk-psykologisk tjeneste/PPT ansatte har samisk språk- og kulturkompetanse, der ønsker de å heve kompetansen i hvordan møte spesielle læringsutfordringer i samisk kontekst. I flere kommuner der ansatte ikke har samisk språk- og kulturkompetanse, der ønsker PPT ansatte å heve sin kompetanse i samisk kulturforståelse.

Rekruttering av lærere

Tall fra database for statistikk om høyere utdanning / DBH, viser at ved Samisk Høgskole i perioden 2010-2014 har 17 lærerstudenter og 10 barnehagelærer studenter tatt eksamen, gjennomsnittlig 6 lærere og 2 barnehagelærere for året. I en av kommunene er gjennomsnittsalderen på lærerne 50, 21 år, omtrent en tredjedel av lærerstaben er over 60 år. I løpet av fem til sju år vil bare i denne kommune 10-15 lærere pensjonere seg. Det vil ikke være nok samiskspråklige lærere til å dekke etterspørselen. Dette er en utfordring som myndighetene må ta høyde for.

Læremidler

Kommunene er ansvarlige for å skaffe tilveie de læremidler som er tilgjengelige. Sametinget har ansvar for å utvikle læremidler på samisk. For 2014 kom det søknader for ca 68 mill kr, mens Sametingets budsjettet var på 17,6 mill. Det innebærer at det ikke er midler nok til å utarbeide de læremidlene som mangler. Sametingets handlingsplan om utvikling av læremidler viser at det er størst mangel på læremidler på ungdomstrinnet og i den videregående skole. Etter Sametingets vurderinger vil ikke sammenslåing ha konsekvenser for læremiddelutviklingen.

Refusjonsordning

Staten refunderer for samisk opplæring med bakgrunn av opplysningene i GSI (grunnskolens Informasjonssystem). Satsen på refusjonen har regjeringen vedtatt i statsbudsjettet og ligger på ca 490 kr timen. Denne summen dekker ikke de reelle kostnadene ved å drive en tospråklig samisk-norsk skole, og hører under de overordnede rammene som må være på plass for at kommunen kan tilby et godt samisk opplæringstilbud til barn.

Fjernundervisning

Fjernundervisning kan benyttes av kommuner som mangler samiske lærere. Samiske lærere ved andre skoler gir opplæring i samisk via nettet, lydbilde overføring eller ved skype. I følge GSI er det for skoleåret 2014-15 gitt 3720 lærertimer til fjernundervisning, dvs. ca 5

lærerstillinger. I dag refunderer fylkesmannen deler av kostnadene til kommune. Hospitering har vært og er en del av fjernundervisningsopplegget. For tiden holder Kunnskapsdepartementet på å utarbeide et rammeverk for fjernundervisning.

Grunnlag for diskusjon

Årsaken til manglende interesse for lærerutdanningen kan være mange, blant annet lønns- og arbeidsvilkår. For den samiske læreren er det en ekstra belastning at det er lite med læremidler på samisk, både ordinære og ikke minst digitale. Det er og blir mer og mer vanlig å søke informasjon og kunnskap på nettet, det finnes lite på samisk. Den samiske læreren må i større grad enn den norske, være mer bevisst på å bevare og videreutvikle det samiske språket, dette gjelder i alle fag. Dette innebærer at lærerne må ha rikt tilgang til varierte læremidler, noe som mangler i dag. De må fremdeles produsere og tilpasse læremidlene selv. Dette kan være en av årsakene til at det ikke søkes til samisk lærerutdanning. En annen utfordring er at mange samiske lærere går over til andre yrker. Rekruttering av studenter til lærerutdanningene er også en utfordring, det må iverksettes nasjonale tiltak for å øke søknadsmassen til lærerutdanningene. Kan kommunene bli mer aktive overfor 10. klasse elever og videregående elever ved å uttrykke behovet for flere lærere i samisk og flere med samiskspråklig kompetanse. Kan de ønske elever tilbake til kommunene og være mer på tilbudssiden med hus, barnehageplass, ekstra lønn for knapp kompetanse, osv. *Hvilke tiltak kan kommunene iverksette for å beholde lærerne de har, og rekruttere nye lærere? Hvordan kan kommunene få frem behovet for samiske lærere? Kan kommunene samarbeide med språksentrene på noen måter?*

Den samiske befolkningen vil være i mindretall i de fleste kommunene. Kommunereformen kan føre til at den samiske befolkningen lett kan bli usynlig i en storkommune. For å sikre at foreldre velger samiskopplæring for sine barn må tilbudet være attraktivt og ha minst like gode rammevilkår som den øvrige opplæringen. Ved eventuell sammenslåing er det nødvendig å se til at kommunene planlegger det beste tilbudet for de samiske elevene, det vil si at de lyser ut samisk lærerstillinger, søker timer til fjernundervisning, legger samisk på timeplanene, sørger for hjelpeapparatet har samiskkompetanse og kjøper inn det læremateriellet som er nødvendig. PP- kontorene som betjener samiske brukere bør få et større faglig miljø. Hvis det ikke skjer vil det være mulighet for feilvurdering og elevene får dermed ikke den rette hjelpen. Kommune kan prioritere å gi lærere som vil øke sin kompetanse på dette feltet, permisjon med lønn og ellers gi avpassede arbeidsvilkår. *Hvordan kan kommunene imøtekomme kompetansebehovene hos lærere og PPT i forhold til samisk språk og – kultur? Hvordan sikre god kvalitativ opplæringstilbud for samiske barn. Sikre at fjernundervisning ikke velges dersom skolene har tilgang til samiske lærere, sikre at tilgangen til samiske læremidler er optimal, sikre at andre strukturer som fag- og timefordeling, klasse- og skolestrukturer etc er tilpasset for å gi det beste opplæringstilbudet. Hvordan få en oversikt over hvilke barn som skal ha opplæring i samisk før skolestart, slik at skolene kan planlegge i god tid.*

Samiske barn og unge har rett til opplæring i og på samisk, dette gjelder også for samiske barn og unge med funksjonshemninger eller lærevansker. Etter opplæringsloven har elever som har behov for spesialpedagogisk tilrettelegging, rett til tilpassede læremidler. Sametinget har ansvar for å utvikle samiske spesialpedagogiske læremidler til barn, unge og voksne. Det finnes lite av tilpassede læremidler for unge og voksne. *Hva kan være en løsning dette? Kan et spesialpedagogisk hjelpeapparat, med særskilt kompetanse innenfor det samiske, være en løsning?*

Kompetanseheving er spesielt viktig der det skjer strukturelle endringer i samiskopplæringen. Et eksempel er hvis Røyrvik eller Snåsa kommune skulle bli slått sammen med kommuner som ikke er i forvaltningsområdet. Sametinget mener at forvaltningsområdet for samisk språk ikke skal innskrenkes ved kommunereformen. Det er økende interesse fra *ikke-samer* til å lære samisk og det er behov for samisktalende fagfolk innen alle områder. Etter Sametingets vurdering skal ikke elever som i dag har rett til opplæring på samisk, miste retten til det ved eventuell sammenslåing. Sametinget mener at retten til opplæring på samisk må sikres i loven, men må også stilles som vilkår i reformeringen av kommunene.

Hospitering har vært og er en del av fjernundervisningsopplegget, men dette er en kostbar ordning for mange kommuner. Mange velger å kutte ut dette av økonomiske hensyn. Sametinget er blitt kontaktet av foreldre om at kommune ikke vil ansette samiskspråklig lærer, fordi det blir for dyrt for kommune. I prosessene med kommunereform er det viktig å påse at skolene gir det optimale samiske skoletilbudet, som innebærer å ansette samiske lærere dersom det er mulig, fremfor å tilby fjernundervisning.

Det er merutgifter i å drive en tospråklig skole. For å spare på penger vil det vil være mulig for en kommune å samle alle kommunens elever som skal ha samiskopplæring i en skole. Store avstander vil bryte med nærskoleprinsippet, som vil føre til at barn blir tatt ut av sitt trygge nærmiljø. For læreren vil det kunne bety bedre arbeidsforhold. *Hvordan sikre at samiskopplæringen blir styrket og ivaretatt i en fremtidig kommunestruktur? Er det en løsning å samle kommunenes elever til en skole? Bør man tenke en annen organisering av timene, ved eventuelt slå sammen 1. og andrespråkselever i noen av undervisningstimene, ha opplæring på samisk i andre fag? Hvordan kan kommunen, ved en organisering av opplæringstilbudet, sikre at samisk tilbudet styrkes?*

Avslutning

Sametinget ønsker at den samiske befolkningen skal komme bedre ut etter en eventuell kommunereform, både innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Vi har

tidligere sagt at om en kommune innenfor forvaltningsområdet slås i sammen med en kommune utenfor forvaltningsområder, vil vi at hele den nye kommunen kommer innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Sametinget ønsker også at samer bosatt utenfor forvaltningsområdet skal få et bedre samisk tjenestetilbud etter en eventuell kommunereform. For Sametinget er det viktig at tjenestetilbudet til den samiske befolkningen er bra, uansett om det blir kommunereform eller ikke, derfor er deres forslag til løsninger nyttige for Sametinget.