



EVALUERING AV SAMETINGETS TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDD TIL FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER 2012 - 2014

Publisert: 10. mars 2016
Skrevet av: Jarle Løvland og
Marit Solstad

NF rapport nr: 2/2016
ISBN nr: 978-82-7321-666-3
ISSN-nr: 0805-4460



Rapport

TITTEL: Evaluering av Sametinget tospråklighetstilskudd til kommuner og fylkeskommuner 2012 - 2014	OFF.TILGJENGELIG: <>	NF-RAPPORT NR: 2/2016
FORFATTER(E): Jarle Løvland Marit Solstad	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Jarle Løvland FORSKNINGSLEDER: Evgueni Vinogradov	
PROSJEKT: 1572	OPPDRAKSGIVER: Sametinget OPPDRAKSGIVERS REFERANSE: Niklas Labba	
SAMMENDRAG: Rapporten oppsummerer funn fra en evaluering som er gjort av Nordlandsforskning mot slutten av 2015 av overgangen til målstyring i samarbeidsavtalene mellom Sametinget og kommuner/fylkeskommuner i det samiske språkforvaltningsområdet i perioden 2012 – 2014. Et hovedfunn er at hensikten om å oppnå målstyrt bruk av virkemidlene i begrenset grad kan sies å være oppnådd gjennom den første avtaleperioden, og det forslås hvordan Sametinget i nærmere dialog med kommuner og fylkeskommuner kan videreutvikle styringsdialogen og samarbeidsavtalene i retning økt målstyring og tilpasning til lokale forutsetninger og språkbærende mekanismer. Det pekes også på behovet for å utvikle metoder for å beregne ressursbehov for tospråklighet i kommunene og utvikle den samlede ressursrammen for språkutvikling og betjening på samisk.	EMNEORD: Sametingets tospråklighetsmidler, målstyring, kommuner, fylkeskommuner, koordinering, utviklingsavtaler, basis- og betjeningsaktiviteter, strategier for utvikling, medvirkning og utvikling av styringsdialog og rammer. KEYWORDS: Sámi Parliament, bilingual development funding, municipalities, regional agencies, administration, coordination, development agreements and strategies, participation based development, governmental partnership and dialogue.	
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</i>	ANTALL SIDER: 101	SALGSPRIS: 100,00





Nordlandforskning AS
Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Besøk: Universitetsalleen 11

IT: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no

Bankkonto 4500 55 98811
Foretaksregisteret NO/VAT nr 989 714 309 MVA



INNHold

Innhold

EVALUERING AV SAMETINGETS TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDD TIL FYLKESKOMMUNER OG KOMMUNER 2012 - 2014	1
FORORD	5
SAMMENDRAG	6
1 BAKGRUNN	8
1.1 EVALUERINGSOPPDRAGET	8
1.2 EVALUERINGSFOKUS OG -OMRÅDER	8
2 LOVGIVNINGGRUNNLAG OG RAMMER	10
2.1 LOVMESSIG GRUNNLAG FOR SAMISKE SPRÅKRETTIGHETER	10
2.1.1 Utviklingen av det samiske forvaltningsområdet	12
2.1.2 Opplæring i samisk språk	12
2.2 ENDRINGEN AV KRITERIENE FOR TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDET 2011	13
2.3 MÅLSTYRING – IDEALER OG PRAKSIS I DEN MÅLSTYRTE MODELLEN	14
2.3.1 Utgangspunkt og strategier for målstyring	16
2.4 REGELVERKET FOR TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDET TIL KOMMUNENE	17
2.4.1 SamarbeidsavtaleR med kommunene	18
2.4.2 Rapportering etter den nye ordningen	19
2.5 UTVIKLINGEN I TILSKUDD TIL TOSPRÅKLIGHET	20
2.5.1 Opptrapping av tospråklighetstilskuddet 2002 -2004	21
3 METODISK GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN	23
3.1 BAKGRUNN - FINNUTS EVALUERING AV ORDNINGEN	23
3.2 ANDRE VURDERINGER AV UTVIKLING AV TOSPRÅKLIGHET I DET SAMISKE FORVALTNINGSOMRÅDET	24
3.3 PROBLEMSTILLINGER OG EVALUERINGSDESIGN	26
3.4 RAMMER, IVERKSETTING OG EFFEKTER AV TILTAK	26
3.5 BESKRIVELSE AV METODISK GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN	28
3.6 KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER SOM INNGÅR I EVALUERINGEN	29
3.7 RELEVANTE TIDLIGERE ANALYSER	30
3.7.1 Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren	31
3.7.2 Evalueringen av de samiske språksentrene	32
3.7.3 Språkundørsøkelsen 2012	32
4 INTERVJUER I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	33
4.1 SNÅASE/SNÅSA KOMMUNE	33
4.1.1 Bakgrunn	33
4.1.2 Samarbeidsavtalens hovedinnhold	34
4.1.3 Utviklingsavtalens innhold	34
4.1.4 Kommunikasjon og rapportering	35
4.1.5 Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	37
4.1.6 Endringene i ordningen	37
4.1.7 Brukerbehov og –utvikling	38
4.1.8 Oppsummerende vurdering	38
4.2 RAARVIHKE/RØYRIK KOMMUNE	39
4.2.1 Bakgrunn	39
4.2.2 Samarbeidsavtalens hovedinnhold	39
4.2.3 Utviklingsavtalens innhold	39
4.2.4 Erfaringer med samarbeidsavtale og organisering	40
4.2.5 Kommunikasjon og rapportering	40

4.2.6	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	41
4.2.7	synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning	41
4.2.8	Oppsummerende vurdering	43
4.3	DIVTASUONA SUOHKAN /TYSFJORD KOMMUNE	44
4.3.1	Bakgrunn	44
4.3.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	44
4.3.3	Utviklingsavtalens innhold.....	44
4.3.4	Kommunikasjon og rapportering.....	45
4.3.5	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	46
4.3.6	synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning	47
4.3.7	Oppsummerende vurdering	47
4.4	LOABÁGA SUONKAN / LAVANGEN KOMMUNE.....	48
4.4.1	Bakgrunn	48
4.4.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	48
4.4.3	Utviklingsavtalens innhold.....	49
4.4.4	Kommunikasjon og rapportering.....	50
4.4.5	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	50
4.4.6	synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning	51
4.4.7	Oppsummerende vurdering	53
4.5	GÁIVUONA SUOHKAN /KÅFJORD KOMMUNE.....	54
4.5.1	Bakgrunn	54
4.5.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	54
4.5.3	Utviklingsavtalens innhold.....	55
4.5.4	Kommunikasjon og rapportering.....	56
4.5.5	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	56
4.5.6	Synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning.....	57
4.5.7	Oppsummerende vurdering	57
4.6	KÁRÁŠJOGA GIELDA/KARASJOK KOMMUNE	58
4.6.1	Bakgrunn	58
4.6.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	58
4.6.3	synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning	58
4.6.4	Utviklingsavtalens innhold.....	58
4.6.5	Kommunikasjon og rapportering.....	59
4.6.6	vurdering av endring i regelverk for praksis	59
4.7	GUOVDAGEAINNU SUOHKAN/KAUTOKEINO KOMMUNE	60
4.7.1	Bakgrunn	60
4.7.2	Oppsummerende vurdering	62
4.8	UNJÁRGA/NESSEBY KOMMUNE	63
4.8.1	Bakgrunn	63
4.8.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	63
4.8.3	Utviklingsavtalens innhold.....	64
4.8.4	Kommunikasjon og rapportering.....	64
4.8.5	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	64
4.8.6	Synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning.....	65
4.8.7	Oppsummerende vurdering	65
4.9	PORSÁNGGU GIELDA/ PORSANGER KOMMUNE	66
4.9.1	Bakgrunn	66
4.9.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	66
4.9.3	Utviklingsavtalens innhold.....	66
4.9.4	Kommunikasjon og rapportering.....	67
4.9.5	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	67
4.9.6	synlighet og tjenesteyting for samisk befolkning	67
4.9.7	Oppsummerende vurdering	68
4.10	DEANU GIELDA/ TANA KOMMUNE	68
4.10.1	Bakgrunn	68
4.10.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	68
4.10.3	Utviklingsavtalens innhold.....	69

4.10.4	Kommunikasjon og rapportering.....	69
4.10.5	Kommuneledelsens vurdering av endring i regelverk for praksis	70
4.10.6	Synlighet og tjenesteyting for den samiske befolkningen	70
4.10.7	Oppsummerende vurdering	70
4.11	FINNMÁRKA FYLKAGIÐ/ FINNMARK FYLKESKOMMUNE	71
4.11.1	Bakgrunn	71
4.11.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	71
4.11.3	Utviklingsavtalens innhold.....	71
4.11.4	Kommunikasjon og rapportering.....	72
4.11.5	vurdering av endring i regelverk for praksis	72
4.12	ROMSSA FYLKASUOHKAN/ TROMS FYLKESKOMMUNE.....	73
4.12.1	Bakgrunn	73
4.12.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	73
4.12.3	Utviklingsavtalens innhold.....	73
4.12.4	Kommunikasjon og rapportering.....	74
4.12.5	vurdering av endring i regelverk for praksis	74
4.13	NORÐLÁNÐA FYLKASUOHKAN/ NORDLAND FYLKESKOMMUNE	75
4.13.1	Bakgrunn	75
4.13.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	75
4.13.3	Utviklingsavtalens innhold.....	75
4.13.4	Kommunikasjon og rapportering.....	76
4.13.5	Vurdering av endring i regelverk for praksis.....	76
4.14	NORD-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE	77
4.14.1	Bakgrunn	77
4.14.2	Samarbeidsavtalens hovedinnhold	77
4.14.3	Kommunikasjon med Sametinget	78
4.14.4	Vurdering av endring i regelverk og kriterier	78
5	HOVEDTREKK I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	80
5.1	SITUASJONEN FOR SAMISK SPRÅK OG KULTUR	80
5.2	NOEN GJENNOMGÅENDE ERFARINGER OG PROBLEMSTILLINGER.....	81
5.3	HVA ER AKSEPTERT BRUK AV TOSPRÅKLIGHETSMIDLER?	82
5.4	SAMARBEIDSAVTALER OG UTVIKLINGSDEL	82
5.5	SPRÅKSENTRENE ROLLE.....	83
5.6	ØKT MÅLSTYRING?.....	84
5.7	OMFORDELINGSEFFEKTER MELLOM KOMMUNER	84
5.8	UAVKLARTE ANSVARSFORHOLD MELLOM FORVALTNINGSAKTØRER OG -NIVÅER.....	86
5.9	MANGLENDE BRUKEROPPFØLGING	86
5.10	FYLKESKOMMUNENES ERFARINGER	86
6	SAMLET ANALYSE OG OPPSUMMERINGER.....	88
6.1	NOEN HOVEDTREKK I RESULTATENE	89
6.2	MÅLORIENTERING OG ØKT MÅLSTYRING	90
6.3	FORSLAG TIL FORBEDRINGER OG VIDEREUTVIKLING	92
6.3.1	Analyser og forutsetninger for tospråklighet og brukerBehov.....	92
6.3.2	Validering av metoder og strategier for utvikling og forankring	93
6.3.3	Utvikling av strategisk partnerskap for tospråklighet.....	93
6.3.4	Dialog om utvikling av reell målstyring.....	94
6.3.5	Arbeidsform i videre oppfølging.....	94
	UTVALGTE REFERANSER	95
	Publikasjoner:	95
	VEDLEGG 1: NÆRMERE OM GRUNNLAG OG METODER	96
	EVALUERINGSPERSPEKTIV, MÅLGRUPPER OG PROBLEMSTILLINGER	96
	Behov for tospråklig forvaltning og språkutvikling	97
	OPPSUMMERING AV HOVEDPROBLEMSTILLINGER OG GJENNOMFØRING.....	98

Problemstilling 1: styringsramme og målorientering for tospråklighetstilskuddene (Forvaltningsperspektiv)	98
Problemstilling 2: Hvilke brukereffekter skaper tilskuddsordningen?	99
7 VEDLEGG 2: ØKONOMISK UTVIKLING AV TOSPRÅKLIGHETSMIDLENE 1993 – 2015 - UNDERLAG	100

FIGURLISTE

Figur 1 Utviklingen i nord-, sør- og lulesamisk språkbruk 2008 - 2013 (Kilde: Utdanningsdirektoratet)	13
Figur 2 Illustrasjon av sammenhenger med språkbærende strukturer og utvikling over tid gjennom betjening og språkvitalisering (Nordlandsforskning)	17
Figur 3 En generell evalueringsmodell for effektevaluering. (Kilde: Concept, 2013)	27
Figur 4 Trinn og roller ifm evalueringsprosess (Kilde: Senter for statlig økonomistyring - veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger)	28

TABELLISTE

Tabell 1 Utviklingen i bruken av samisk som først- andre eller tredjespråk i perioden 2008 - 2013 (Kilde: Utdanningsdirektoratet, GSI)	12
Tabell 2 Fordeling av elevtall 2014/2015 med samisk eller finsk som første- andre- eller tredjespråk (Kilde: Utdanningsdirektoratet, GSI)	13
Tabell 3 Oppfølgingssystem og kommunikasjon mellom Sametinget og kommuner for tospråklighetsmidlene	20
Tabell 4 Bruk av metoder og datakilder i evalueringen	29
Tabell 5 Oversikt over kommuner og fylkeskommuner som er omfattet av evalueringen (Kilde: Sametinget /Nordlandsforskning)	30
Tabell 6 Oversikt over sammenfall med tidligere evalueringer i det samiske språkforvaltningsområdet	31
Tabell 7 Innbyggere og samiskspråklige i norsk forvaltningsområde for samiske språk (Kilde: SSB)	32
Tabell 8 Sametingets tospråklighetsmidler 1993 – 2015 (Kilde: Sametinget)	100

FORORD

I denne rapporten presenteres resultatene av en evaluering Nordlandsforskning har foretatt av Sametingets tilskuddsordning for tospråklighetstilskudd til kommuner og fylkeskommuner i det samiske språkforvaltningsområdet, på oppdrag av Sametinget. Den er avgrenset til innføringen av nye kriterier for tilskuddsordningen som ble vedtatt av Sametinget i 2011 og iverksatt gjennom samarbeidsavtaler med kommunene fra 2012.

Evalueringen er gjennomført høsten 2015 fram til årsskiftet, og oppsummerer resultatet av dokumentanalyser, forskningsrapporter, intervjuer og besøk hos kommuner og fylkeskommuner, Sametinget. Evalueringen vektlegger både forvaltningsperspektivet og brukerperspektivet, og er basert både på tilgjengelige og relevante analyser knyttet til utvikling av språk og kultur i det samiske språkforvaltningsområdet.

Vi vil takke både oppdragsgiveren Sametinget, og alle de som har stilt opp i forbindelse med tilrettelegging og gjennomføring av erfaringsinnhenting i kommuner og fylkeskommuner. Deres medvirkning har vært avgjørende for å kunne gjennomføre evalueringsarbeidet. En særlig takk til fagsjef Niklas Labba for god oppfølging og konstruktive innspill og kommentarer underveis i arbeidet.

Bodø, mars 2016

Jarle Løvland og Marit Solstad

SAMMENDRAG

Rapporten oppsummerer Nordlandsforsknings gjennomføring av evalueringen av Sametingets tospråklighetstilskudd til kommuner og fylkeskommuner i perioden 2012 – 2014, da man innførte den såkalte målstyrte modellen for bruken av midlene. Analysen bygger videre på Finnuts evalueringsrapport fra 2008, samt andre forskningsrapporter knyttet til de samiske språksentrene, samisk språkutvikling og forvaltningsperspektiv i kommunene.

I rapportens kapittel 1 gjennomgås bakgrunnen og avgrensingen av evalueringsoppdraget, samt fokus for gjennomføringen. Evalueringen skal gi både et forvaltningsperspektiv og et brukerperspektiv i forståelsen av utvikling og endring. Tematisk skal evalueringen beskrive lovgivning, endringsprosessen i 2011/2012, samt hvordan omleggingen til den såkalte målstyrte modellen har påvirket det samiske språkets synlighet og bruk i kommuner og fylkeskommunene i det samiske språkforvaltningsområdet. Videre er målet å belyse kommunikasjonen mellom Sametinget og kommuner/fylkeskommuner i forbindelse med endringen og iverksettingen av samarbeidsavtalene, og evaluator inviteres også til å komme med forslag til forbedringer basert på de funn og erfaringer som gjøres.

I kapittel 2 i rapporten gjennomgås lovgivningen som regulerer rettigheter til utvikling og bruk av samisk språk. I første rekke gir språkreglene i Sameloven av 1990 de mest direkte føringene for bruken av tospråklighetstilskuddet, men en lang rekke andre lover regulerer også Grunnloven (§108) samiske innbyggere rettigheter til språk, kultur og deltakelse i samfunnsliv. Samiske rettigheter er også hjemlet i en lang rekke lover som blir kort gjennomgått. I dette kapitlet gjennomgås også noen av hovedtrekkene i utviklingen av opplæring og bruk av samisk språk, slik det bl.a. fremkommer gjennom nøkkeltall fra Utdanningsdirektoratets statistikk for grunnskolen (GSI). Dessuten blir det gjennomgått de endringer som kom i 2011 da man utformet og innførte den målstyrte modellen for bruken av tospråklighetsmidlene, samt en grunnleggende diskusjon av hva målstyring er og forutsetningene for etablering av målstyring. Til sist blir utviklingen i rammer og tildelinger av tospråklighetsmidlene helt fra 1992 og fram til i dag gjennomgått og kommentert.

I kapittel 3 blir det metodiske opplegget for evalueringen beskrevet. Finnuts evaluering av ordningen gir et grunnlag for denne, samtidig som den ikke dekker utvidelsen i antall nye kommuner i det lule- og sørsamiske området. I beskrivelsen fremgår bruken av ulike metoder og datakilder og vurderingen av tidligere relevante analyser som er dokumentert.

Kapittel 4 beskriver erfaringene som er fremkommet med de enkelte kommuner og fylkeskommuner ut fra møter/intervjuer, gjennomgang av samarbeidsavtaler og kommunikasjon med Sametinget i perioden. Her blir også deres vurderinger av effektene av den nye modellen beskrevet.

I kapittel 5 blir hovedtrekkene fra gjennomgangen oppsummert for kommuner og fylkeskommuner, med vekt på de mønstre og gjennomgående problemstillinger som kan reises ut fra innhenting av erfaringer, data og analyser. Eksempler på slike problemstillinger

er hva som er situasjonen for synligheten av det samiske både i forvaltning, betjening og gjennom de tiltak som er blitt gjennomført gjennom samarbeidsavtalenes utviklingsdel.

Til slutt blir det i kapittel 6 gjort en samlet analyse av erfaringer og funn. Her blir det særlig lagt vekt på hvilken betydning endringen i avtaleverk og innføringen av den målstyrte modellen har fått. Analysen konkluderer med at endringen i liten grad kan sees som en reell omlegging til målstyring, og at det er behov for å styrke og utvikle styringsdialogen mellom kommuner/fylkeskommuner og Sametinget dersom man ønsker en reell målstyring.

Til sist foreslås tiltak for å forbedre ordningen med sikte på å styrke en reell målstyring og økt ansvarliggjøring av kommunenes og fylkeskommunes evne til å ta ansvar for økte satsinger. Det blir også pekt på de utfordringer som følger av en økende underfinansiering av ordningen og mangelfulle metoder for å dokumentere de reelle merkostnader ved å drive tospråklige kommuner. Her bør de også ligge til rette for felles initiativ mellom Sametinget, kommunene og fylkeskommunene for å få satt ordningen og økte rammer på den nasjonale politiske agendaen.

Som en hovedkonklusjon blir det anbefalt at styringsdialogen mellom kommuner/fylkeskommuner og Sametinget må utvikles både politisk og administrativt. Dette synes nødvendig på bakgrunn av de svært ulike forutsetningene man finner både for synliggjøring av samisk språk og kultur, og svært varierende grad av betjening innenfor de samiske språkområdene i nord og sør. Det er også nødvendig av hensyn til at måloppnåelsen er avhengig av et bredt partnerskap og tett koordinering av ressursbruken, framfor at dialogen i stor grad bare knyttes til delelementer (utviklingsdelen) og en innsnevring av eget ansvar. Til sist gis det anbefalinger til hvordan Sametinget kan tilrettelegge for en slik prosess videre.

1 BAKGRUNN

1.1 EVALUERINGSOPPDRAGET

Tospråklighetstilskuddet er et av de viktigste virkemidlene som Sametinget har ansvar for, og har en årlig ramme på over 40 millioner kroner. Ordningen ble evaluert av Finnud i 2008, og i vurderingen ble det foreslått å innføre en mer målstyrt modell til forskjell fra den såkalte kostnadsbaserte modellen som da ble benyttet.

Hensikten med endringen var å stimulere til mer langsiktighet og forankring av arbeidet med tospråklighetsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner i det samiske forvaltningsområdet. Bakgrunnen for dette var de funn som Finnuds evaluering ga, der det ble lagt vekt på at

- Bruken av ordningen var vanskelig å spore i kommunenes rapportering og ressursbruk og sett i forhold til hvilke prioriteringer som ble lagt til grunn for bruken av midlene
- Uklart skille mellom kommunens lovpålagte oppgaver og anvendelsen av tospråklighetsmidlene
- Svært ulike forutsetninger for språkarbeidet i de (nord)samiske kjerneområdene og de lule- og sørsamiske områdene
- Utfordringer i dialogen mellom Sametinget og kommune/fylkeskommuner i forhold til rapportering og prioriteringer

Ut fra denne vurderingen ble det lagt vekt på å forenkle rapporteringen og stimulere til at kommunene fikk bedre rammer for å drive tospråklighetsarbeidet. Ved denne endringen ble tilskuddet inndelt i tre ulike deler:

- Basistilskuddet (grunnleggende tilrettelegging for samisk språk og kultur i kommunene)
- Betjeningstilskuddet – avhengig av antall innbyggere i samemanntallet og bruken av samisk språk i skolen
- Utviklingstilskuddet (gjennomføring av utviklingstiltak for å styrke og utvikle samisk språk og kultur)

Modellen ble gjort gjeldende fra 2012 og det ble vedtatt av Sametinget at erfaringene med ordningen skulle evalueres i 2015. Ved utlysingen av evalueringsoppdraget ble det lagt til grunn at gjennomføringen skulle sees i sammenheng med de funn som ble gjort av Finnud, samt hvilke endringer som kunne spores som følge av omleggingen.

1.2 EVALUERINGSFOKUS OG -OMRÅDER

Det legges ved vekt på at evalueringen både skal ha et bruker- og et forvaltningsperspektiv.

Ut fra kravene som fremgår av konkurransegrunnlaget skal evalueringen innrettes mot å belyse følgende forhold:

- Beskrive gjeldende lovgivning
- Beskrive (kort) endringsprosessene fra den tidligere kostnadsstyrte modellen til den nåværende målstyrte modellen, basert på evalueringen fra 2008
- Belyse hvordan den målstyrte modellen med samarbeidsavtaler har påvirket det samiske språkets synlighet, bruk og læringsmuligheter ut fra et samiskspråklig brukerperspektiv
- Belyse hvordan kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med tospråklighet har endret seg når de selv har satt mål for sitt samiske språkarbeid.
- Gjøre rede for hvordan Sametingets kommunikasjon og samarbeid med kommunene og fylkeskommunene har vært i evalueringsperioden

På bakgrunn av funn i evalueringen skal evaluator gi forslag til Sametinget om hvordan man kan hjelpe kommuner og fylkeskommuner med planlegging av konkrete tiltak for å styrke samisk språk.

Evaluator skal også gjennomføre anonymiserte stikkprøver om muntlig bruk av samisk gjennom kontakt med samtlige kommuner og fylkeskommuner. Det skal dessuten undersøkes og belyses hvilke holdninger kommunene og fylkeskommunene har til regelverk og rapportering i forbindelse med tilskuddet.

Evalueringen er avgrenset til de områder (kommuner og fylkeskommuner) som er omfattet av språkforvaltningsområdet i perioden 2012 – 2014. Innenfor denne tidsrammen legges det også til grunn at overgangen har skjedd noe ulikt, slik at dette må tas i betraktning når man vurderer effektene av endringene i kriteriene for tildeling og bruk.

Oppdragsgiver ønsker gjennom utlysingen og evalueringen å få utredet om bruken av midlene kommer de samiske språkbrukerne til gode, slik at man kan justere målsettinger og gjennomføring i videreføringen. Dessuten vektlegges det at evalueringen skal gi et bilde på hvordan den målstyrte modellen virker inn på lokalbefolkningens mulighet til daglig bruk av de samiske språk i kontakt med offentlige etater med tanke på synlighet og muligheter til å lære samisk. Til sist er det et mål med utredningen å se hvorvidt den målstyrte modellen har bidratt til å forenkle og effektivisere det samiske språkarbeidet i kommuner og fylkeskommuner, og hvordan språkarbeidet er forankret i planlegging og øvrig forvaltningsvirksomhet.

2 LOVGIVNINGGRUNNLAG OG RAMMER

Grunnlaget for utformingen av evalueringen er beskrivelsen av bakgrunnen for tospråkstilskuddet i de samiske områder siden 1993, i tråd med språkreglene i kapittel 3 i Sameloven¹, som ble vedtatt i 1990 og iverksatt i 1992. I dette lovgrunnlaget slås det fast at nord-, lule- og sørsamisk og norsk er likeverdige språk. I første omgang inngikk 5 kommuner i Finnmark i det som ble definert som forvaltningsområdet for samisk språk der samisk og norsk skal være likestilte språk i all offentlig sammenheng. Etter hvert ble området utvidet, først ved at Kåfjord, Lavangen, Tysfjord, Snåsa og til sist Røyrvik. Nå står nabokommunen Hattfjelldal på trappene. Når en kommune går inn i språkforvaltningsområdet, går også fylkeskommunen kommunen ligger i inn, dvs. Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag inn.

Hensikten med språkreglene er å styrke bruken av samisk i offentlig sektor, noe som forutsettes også å bidra til å utvikle og styrke bruken av samisk språk generelt. Hensikten med Språkloven er å bevare og utvikle samiske språk gjennom å styrke bruken i offentlig sammenheng. Mange av bestemmelsene i loven er knyttet til det samiske forvaltningsområdet, men noen er også generelle. Tilsvarende er bestemmelsene innrettet både mot kommuner og fylkeskommuners virksomhet. Språkreglene gir borgere rettigheter i møter med offentlige organer, og offentlige organ oppfordres til å ta hensyn til brukere av samiske språk også utover lovens minstekrav.

Det ble fra starten av opprettet en tilskuddsordning for å dekke merutgiftene ved å være tospråkligetskommune, der samisk og norsk er likestilte i tråd med Samisk språklav. Forvaltningen av tilskuddsordningen ble lagt til det nyopprettede Sametinget. Dette er det største tiltaket Sametinget forvalter og av svært stor viktighet for det samiske samfunn og utviklinga av samisk språk. Å sikre en hensiktsmessig innordning på denne tilskuddsordningen er derfor svært viktig.

Som det vektlegges i utlysingen er tospråklighetsmidlene det største tiltaket som Sametinget gjennomfører, noe som også gjør læringsbidraget fra en evaluering til et viktig bidrag.

2.1 LOVMESSIG GRUNNLAG FOR SAMISKE SPRÅKRETTIGHETER

Tospråklighetstilskuddet baserer seg som virkemiddel på lovmessige rettigheter og bestemmelser som finnes innenfor en rekke lover. *Grunnlovens* §108 legger rammen for at samiske innbyggere skal sikres språk, kultur og samfunnsliv. *Sameloven og språkreglene* (kapittel 3) definerer nærmere hvordan dette skal skje. Her slås det fast at norsk og samisk er likeverdige språk, og sikrer den samiske befolkning rettigheter i møtet med offentlige organer i form av tilretteleggelse av oversettelse, kunngjøringer og skjema. Dette gjelder lover og forskrifter, og kunngjøringer fra offentlige organer rettet mot hele eller deler av befolkningen i det samiske forvaltningsområdet, samt skjema som brukes overfor lokale eller regionale organer i forvaltningsområdet. Språkrettighetene gir rett til svar på samisk ved

¹ Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold av 1987.

henvendelse til offentlige organer, muntlig og skriftlig. I forhold til variasjonen i samiske språk er det gjort en fortolkning av samelovens språkbestemmelser som tilsier at kommunenes plikt til å tilrettelegge for samisk språk er knyttet bruken av samisk språk i det aktuelle området (nord-, lule- eller sørsamisk), ut fra hensynet til praktiserbarhet og konkretisering av lovens krav.

Det gis utvidete rettigheter knyttet til prosesser i domstoler og rettsvesen (*Domstolloven*). Innenfor helsesektoren og kirkelige tjenester er det også utvidet rett til bruk av samisk definert i *Språkloven*.

Plan- og bygningsloven inneholder også bestemmelser som skal regulere og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og deltakelse i samfunnsliv.

Opplæringsloven gir også samiske barn i grunnskolealder individuell rett til opplæring i samisk, men også til opplæring på samisk innenfor det samiske forvaltningsområdet (kapittel 6), mens retten utenfor området betinger en gruppe på minst ti elever pr kommune som kan videreføres for minst seks elever. Elever i videregående opplæring har rett til samisk og dette omfatter alle de tre språkområdene.

Barnehageloven legger rammen for tilrettelegging av barnehagetilbud for samiske barn både i og utenfor forvaltningsområdet. Kommunen har plikt til å tilrettelegge et tilbud som sikrer samisk språk og kultur, men har ikke en plikt til opplæring i samisk. Dette innebærer at det skal kunne forventes at ansatte i barnehagen både har kjennskap til og tilrettelegger innhold i en egnet form.

Lov om stadsnamn regulerer retten til å sikre skrivemåte og bruk av samiske tegn i stedsnavn i det samiske forvaltningsområdet, samt regler (§7) for fastsettelse av rekkefølgen på skilt eller kart ut fra språkbruk og tradisjon i området.

Innenfor helseområdet gir *Helse- og omsorgstjenesteloven* samiske brukere rettigheter til å få tilrettelagt tjenester ut fra språk, kultur og behov. *Helseforetakene* har også plikt til å sørge for at individuelle samiske rettigheter blir ivaretatt både generelt og innen spesialisthelsetjenesten. *Pasient- og brukerrettighetsloven* vektlegger at informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, der kultur og språkbakgrunn inngår. Dette innebærer også organisering av tolketjenester.

Internasjonalt er samiske rettigheter beskyttet gjennom bl.a. folkerett og *FN-konvensjoner* om sivile og politiske rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barns rettigheter og rasediskriminering. Denne har rang foran norsk rett ved motstrid. *Den europeiske menneskerettskonvensjonen* om beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter legger også rammen for å sikre språklige rettigheter ifm rettsvesen og utdanning. *ILO-konvensjonen om urfolks og stammefolks rettigheter* regulerer også samiske rettigheter innenfor selvstendige stater. *Den europeiske pakten for regions- og minoritetsspråk* forplikter stater til å gjøre tiltak som sikrer at minoriteter blir synlige i lovgivning, politikk og praksis, og at språk anerkjennes som et uttrykk for kulturell rikdom, noe som gir en viktig ramme for å legitimere bruk og bevaring av minoritetsspråk. Det er fortsatt noe uklarhet ut fra Norges ratifisering av konvensjonen, hvorvidt staten forholder

seg til alle de samiske språkområdene eller bare det nordsamiske. Internasjonalt la staten (ekspertgruppen) til grunn at denne avgrensningen er usikker, mens man internrettslig i Norge sidestiller nord-, lule- og sørsamiske språkrettigheter. Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter gjelder også for samer, og forplikter nasjonalstatene til sikre at deres egenart blir bevart og videreutviklet. FNs erklæring om urfolks rettigheter (2007) legger også viktige føringer for urfolks rettigheter selv om den ikke har status som rettslig bindende.

2.1.1 UTVIKLINGEN AV DET SAMISKE FORVALTNINGSOMRÅDET

Ved innføringen av språkloven besto det samiske forvaltningsområdet av kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Tana, Porsanger og Kåfjord. I avgrensningen ble det lagt vekt både på at det samiske språk sto sterkt som grunnlag for prioriteringer, og hvorvidt området skulle være geografisk sammenhengende. Dette hadde betydning for innlemmingen av Kåfjord kommune, der Stortinget la vekt på Samekulturutvalgets anbefaling ut fra at språket var truet.

Bestemmelsene i språkloven ble i 2005 endret slik at utvidelser av det samiske forvaltningsområdet ble fastsatt i forskrift. Ved denne endringen kom også kommunene Lavangen, Tysfjord, Røyrvik og Snåsa inn i forvaltningsområdet.

2.1.2 OPPLÆRING I SAMISK SPRÅK

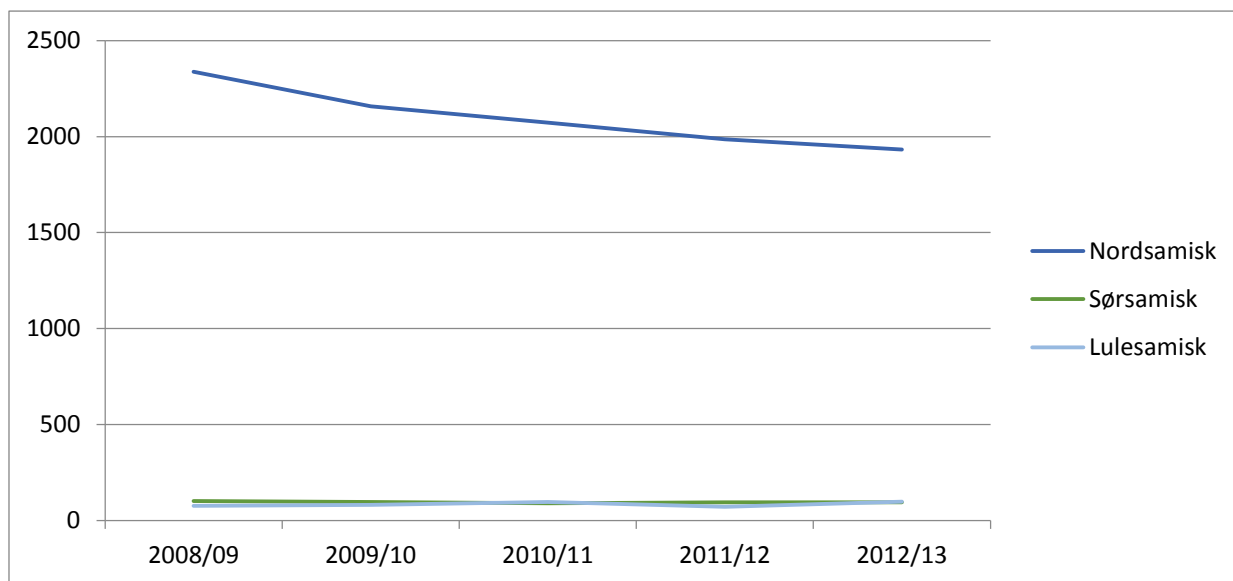
Fra Utdanningsdirektoratets informasjonssystem for grunnskolen fremgår tall som viser hvordan utviklingen i bruken av samisk som hhv første-, andre- og tredjespråk har utviklet seg i perioden fra 2008 og utover.

Tabell 1 Utviklingen i bruken av samisk som først- andre eller tredjespråk i perioden 2008 - 2013 (Kilde: Utdanningsdirektoratet, GSI)

År	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Antall elever som tar samisk språk	2517	2336	2260	2153	2126
Andel elever som tar samisk	0,41	0,38	0,37	0,35	0,35
Nordsamisk	2339	2158	2073	1987	1933
Sørsamisk	101	97	90	94	95
Lulesamisk	77	81	97	72	98

Tabellen over viser utviklingen i antall elever som tar opplæring i samisk språk innenfor de tre samiske språkområdene. Siden 2008 har det samlede antallet vist en nedadgående utvikling. Det er særlig i det nordsamiske området at nedgangen har vært størst, mens lule- og sørsamisk viser en mer stabil utvikling.

I figur 1 nedenfor er utviklingen vist grafisk:



Figur 1 Utviklingen i nord-, sør- og lulesamisk språkbruk 2008 - 2013 (Kilde: Utdanningsdirektoratet)

For skoleåret 2014/15 viser tall fra GSI at det samlede antallet elever som har samisk som 1., 2. eller 3. språk til sammen var knapt 2700 personer. Av disse var 915 som førstespråk.

Tabell 2 Fordeling av elevtall 2014/2015 med samisk eller finsk som første- andre- eller tredjespråk (Kilde: Utdanningsdirektoratet, GSI)

Samisk/finsk	Elever fordelt etter årstrinn										SUM
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
Nordsamisk som 2.språk 3	51	63	65	48	37	35	39	31	27	28	424
Nordsamisk som 2.språk 2	60	72	61	68	70	55	61	43	74	57	641
Nordsamisk som 1.språk	98	88	104	92	83	74	86	83	87	83	878
Sørsamisk som førstespråk	1	2	2	1	2	2	2	1	0	2	15
Lulesamisk som andrespråk 3	9	8	13	7	3	2	1	2	2	0	47
Lulesamisk som andrespråk 2	1	1	2	2	6	8	1	3	3	3	30
Lulesamisk som førstespråk	3	3	5	0	5	1	4	0	1	0	22
Finsk som førstespråk	50	83	57	94	65	64	51	43	42	33	582
Sørsamisk som andrespråk 3	4	0	1	2	2	1	1	0	2	0	13
Sørsamisk som andrespråk 2	4	4	2	4	7	3	2	8	8	4	46
SUM elever med samisk/finsk	301	324	312	318	280	245	248	214	246	210	2698

2.2 ENDRINGEN AV KRITERIENE FOR TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDET 2011

Grunnlaget for evalueringen er endringen av kriteriene for tospråklighetsmidlene, som ble vedtatt av Sametinget i 2011 etter en utrednings- og høringsprosess til de forslag som Sametinget utredet på bakgrunn av bl.a. Finnut-evalueringen.

Hovedbegrunnelsen for endringen av kriteriene var å gi mer riktige insentiver for kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet til å planlegge og gjennomføre tiltak som sikret samisk språkutvikling, kultur og samfunnsdeltakelse i forvaltningsområdet.

Før 2011 ble tospråklighetstilskuddet beregnet etter den såkalte kostnadsbaserte modellen. Hovedtrekkene i denne var

- Et grunnbeløp til hver kommune på 4,5% av rammen
- Fylkeskommunene – grunnbeløp på 3% av total ramme kommuner
- 51% av ramme fordelt mellom kommunene ut fra tredelt kriteriesett:
 - o 1/3 ut fra folketall
 - o 1/3 ut fra antall personer registrert i samemantallet
 - o 1/3 ut fra antall elever med undervisning på/i samisk i grunnskolen

Ut fra dette ser vi at tilskuddsmidlene ble fordelt gjennom en kombinasjon av generelle fordelingsnøkler (pr kommune) og kriterier knyttet til folketall og samisk befolknings størrelse og språkutvikling gjennom samfunnsliv og grunnskole.

I evalueringen av ordningen i 2009 påpekte Finnudt en rekke problemer med ordningen knyttet både til å gi riktig fordeling mellom kommuner ut fra ulik samisk språkstatus og språkbærende mekanismer, samt manglende insentiver til kommuner til å drive utviklingsarbeid framfor å benytte midlene til medfinansiering av et generelt tjenestetilbud (på linje med kommunenes øvrige rammetilskudd). Dessuten var det også store utfordringer knyttet til mulighetene til å ha innsyn i den faktiske bruken av midlene i kommunenes regnskapssystemer og rapportering.

En nødvendig forutsetning for å revidere tildelingskriteriene var også utvidelsen av det samiske forvaltningsområdet som økte antall støtteberettigede kommuner og fylkeskommuner. Med utvidelsen av det samiske forvaltningsområdet sørover fra det nordsamiske til lule- og sørsamiske områder økte også spennvidden i forutsetninger for språkutvikling. Dette medførte også behov for å utvikle en ramme og innretning av kriteriene som i større grad ivaretar fleksibilitet i forutsetningene for revitalisering og tilrettelegging for utvikling av samisk språkbruk og deltakelse i samfunnsliv.

2.3 MÅLSTYRING – IDEALER OG PRAKSIS I DEN MÅLSTYRTE MODELLEN

Et av funnene ved den forrige evalueringen av tospråklighetstilskuddet som Finnudt gjorde, var at ordningen var for lite opptatt av effektene av bruken av midlene. Ved endringen ble kriteriene endret til å legge tydelig vekt på målstyring framfor kostnadsstyring. Dette ble gjort ved at 25% av tilskuddet skulle tildeles til utviklingsformål som kommunene tok tydeligere ansvar for gjennom samarbeidsavtaler og mer detaljerte årlige aktivitetsplaner.

Ettersom man benytter et begrep som målstyring, kan det være hensiktsmessig å se litt nærmere på hva som ligger i begrepet og styringsmodellen i offentlig sektor. Selve begrepet «målstyring» viser til at styringen skal rettes mot resultater i større grad enn ressursbruken. Målstyring blir ofte definert som «å styre etter mål med fokus på resultater». Det finnes en rekke ulike metoder og former for målstyring (også innenfor offentlig sektor) som f.eks. strategisk planlegging, resultatorientert planlegging, virksomhetsplanlegging, mål- og

resultatorientert styring og balansert målstyring – for å nevne de viktigste. For å kunne oppnå at målstyringen blir reell og relevant, må den bestå av tre prosesser:

- Målformuleringer
- Medvirkning
- Resultatvurderinger

Målformulering spiller en viktig funksjon i enhver målstyring for å klargjøre hvilke målsetninger som er viktigst å oppnå, og for å kunne vurdere hvordan disse best kan oppnås i form av prioriterte tiltak og aktivitet. Dersom ikke målene blir formulert vil man i beste fall kunne sitte igjen med en form for resultatstyring som ikke nødvendigvis realiserer mål. Sammenhengene mellom mål og midler må altså klargjøres og prioriteres for å lykkes.

Videre vil **medvirkning** som prosess være særdeles viktig som forutsetning for å skape oppslutning om mål og de midler som skal brukes for å følge opp målene i utviklingsaktivitetene. Dersom ikke medvirkningen i prosessen blir tilstrekkelig, risikerer man å etablere et målhierarki som ikke blir pådyttet de som skal kunne realisere virksomheten. Dette åpner for motstand, sabotasje og/eller avstøting med risiko for at grunnlaget for målstyring faller bort.

Siste prosess som er sentral er **resultatvurderinger**. Dersom det ikke er bygd inn aktiviteter i prosessen der resultater blir vurdert og trukket læring av, er det lite sannsynlig at virksomheten vil bli målstyrt.

I en idealmodell av målstyring vil etableringen av målformuleringer skje ved at politikere formulerer de overordnede strategiske og politiske målsetningene. I neste omgang tar så administrasjonen og spesifiserer målformuleringene over til et målhierarki, velger virkemidler og resultatindikatorer. Deretter måler man administrativt resultatene av virkemidler og tiltak, og rapporterer til politisk nivå, som evaluerer. Forslag fra administrasjonen til virkemidler og resultatindikatorer blir det så gjort en politisk vurdering av rapporter, og som eventuelt også iverksetter tiltak overfor administrasjonen, som innarbeider dette i virksomheten².

I forhold til en slik styringsramme og arbeidsdeling mellom politikk (nasjonalt, Sameting, kommuner og fylkeskommuner) og administrativ styring og oppfølging, er det lett å se at det kan oppstå både målsettings- og rolleproblemer i forbindelse med innføring av målstyring. Johnsen (2012) omtaler dette som valget mellom «**grantre eller furutre**»-prinsippene. En nokså typisk utfordring vil være at oppbyggingen av mål- og resultatstyringen skapes gjennom ambisiøse visjoner og mål med svært omfattende og uklare sammenhenger i mål-/middel-hierarkiet, og der alle er involvert og ansvarlige (dvs grantremodellen). Alternativt gjøres det en grundigere analyse av mål-/middelsammenhengene, og man velger ut de viktigste delmål og sørger for å få fram indikatorer som gjør at man er i stand til å vurdere resultatoppnåelsen. Utformingen skjer i dette tilfelle mer ut fra hva slags egenart som preger virksomheten, vurdering av vesentlighet og risikobetraktninger.

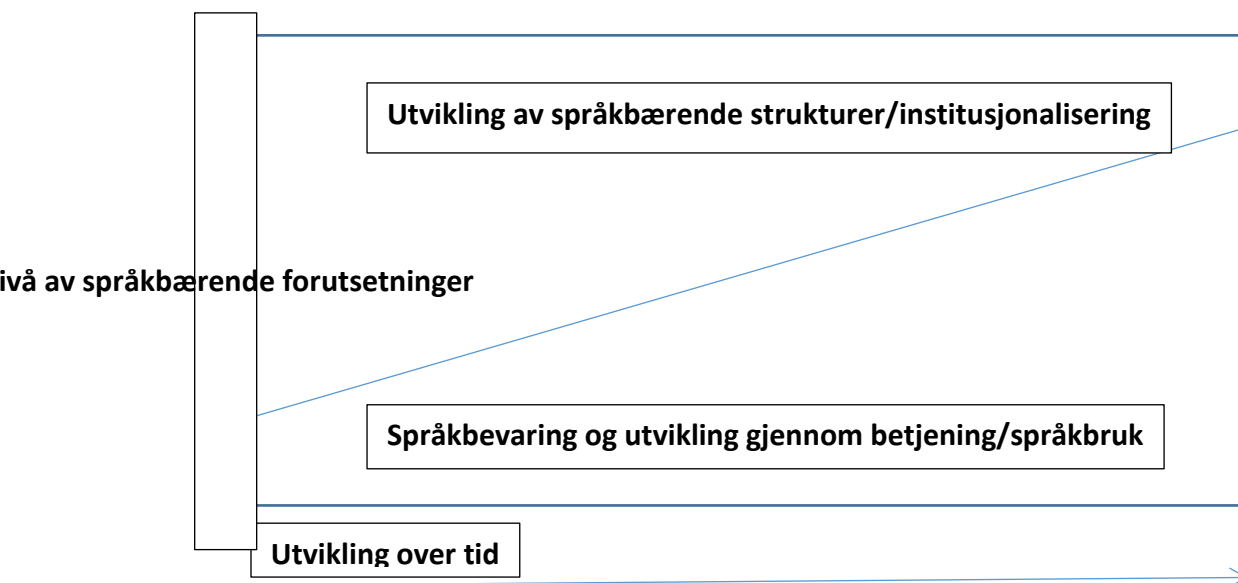
² Jf Allern og Kleven, 2002.

Vi ser det som relevant å benytte en slik forståelse av målstyring som grunnlag for vurderingen av endring og resultater for tospråklighetsmidlene, ettersom dette var utgangspunktet for en endret orientering i styringen av midlene fra 2012. I et slikt perspektiv blir det viktig å kunne etterspore hvordan de grunnleggende prosesser og forutsetninger for målstyring er blitt etablert, og hvilke mål og resultater man kan spore gjennom den tidlige endringsfasen. I forbindelse med forberedelsene av endringen hadde Sametinget om ganske omfattende prosess for å klargjøre og etablere grunnlaget for de nye samarbeidsavtalene i perioden 2009 – 2011. Et spørsmål i denne sammenheng er hvor tilstrekkelig og egnet denne prosessen har vært for å legge grunnlag for etablering av mål, strategier og aktivitetsutvikling i kommunene. Selv om målstyring innebærer resultatstyring, vil ikke resultatstyring i seg selv være tilstrekkelig til å oppnå målstyring.

2.3.1 UTGANGSPUNKT OG STRATEGIER FOR MÅLSTYRING

I tillegg til de forutsetninger for målstyring som er blitt diskutert ovenfor, er et annet viktig forhold i evalueringen i hvilken grad de mål og strategier som er blitt synliggjort i kommunene innenfor det samiske forvaltningsområdet i tilstrekkelig grad bygger på metodiske og nødvendige forutsetninger for å kunne skape de resultater man prioriterer og forventer skal medføre reell og funksjonell tospråklighet i kommunene under svært ulike forutsetninger. En vurdering når man skal vurdere generelle virkemidler er hvor egnet de er til å treffe under ulike forutsetninger, jf vurderingene i den foregående evalueringen. En åpenbar ulikhet mellom de nordsamisk og lule- og sørsamiske områdene har å gjøre med samiske språks stilling i utgangspunktet, og hvilke mekanismer og metoder som er hensiktsmessig for å oppnå revitalisering og normalisering av samisk språkbruk både i forvaltning og befolkningen i kommunene.

Noe av dette er blitt forsøkt innarbeidet i ordningen ved utformingen av tre sett kriterier knyttet til basisaktivitet, betjening og utviklingsdelen av samarbeidsavtalene. Logikken i avtalenes struktur er utformet med tanke på å kunne stimulere til økt tospråklighet gjennom to hovedmekanismer i kommunene; gjennom grunnleggende vedlikehold av struktur og betjening/bruk på den ene side, og på den andre siden gjennom utviklingstiltak som retter seg mot å stimulere og skape språkbyggende strukturer som over tid fører til utvikling i samisk språkbruk og betjening. Figurlig kan dette illustreres slik:



Figur 2 Illustrasjon av sammenhenger med språkbærende strukturer og utvikling over tid gjennom betjening og språkvitalisering (Nordlandsforskning)

I forhold til de utviklingssammenhenger som samarbeidsavtalene inneholder innenfor basis-, betjenings- og utviklingsaktiviteter, indikerer figuren at strategier for å oppnå (re)vitalisering av samisk språk/minoritetsspråk og reell tospråklighet vil kunne basere seg på to hovedmekanismer. Der det er godt etablert samisk språkpraksis og en tydelig og varig tilstedeværelse av samisk språk og kultur, vil man kunne forvente at vedlikehold og utvikling i stor grad vil være drevet av bred bruk av språket over generasjonsgrensene og gjennom tilrettelegging i offentlige institusjoner og kommuner i høy og synlig grad av betjening. Motsatt vil det i situasjoner med fravær av, eller få språkbærende mekanismer, kunne tenkes at man i større grad må bygge opp disse arenaene gjennom utviklingstiltak og institusjonalisering.

På et generelt grunnlag er det grunn til å anta at kommunene innenfor det samiske forvaltningsområdet som har valgt å søke seg inn og etablere samarbeidsavtaler etter den nye ordningen befinner seg på ulike steder av en slik utvikling, og med temmelig ulike forutsetninger for tospråklighet. I en evalueringsmessig sammenheng blir da spørsmålet om avtalenes kriterier og struktur er i stand til å fange opp og målstyre arbeidet med utvikling av tospråklighet under så vidt ulike forutsetninger? Hvordan forholder samarbeidsavtaler og innhold seg til språklig status i utgangspunktet og hvilke mekanismer og metoder man benytter?

2.4 REGELVERKET FOR TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDET TIL KOMMUNENE

Hvis vi ser på en skjematisk effektmodell for oppfølgingen av målsettingene i språkreglene og gjennomføring av tospråklighetstilskuddet i de samiske forvaltningsområdene, danner loven og Sametingets rammer for gjennomføring av ordningen og ivareta samiske behov i forhold til brukere og forvaltningen i kommuner og fylkeskommuner.

I forhold til måloppnåelse vektlegger regelverket fra 2012³ at den samiske befolkningen skal betjenes på samisk både skriftlig og muntlig, og at kommunene er aktive i utviklingsarbeidet. Kriteriene for oppfølging av måloppnåelsen er hvordan samarbeidsavtalen mellom Sametinget og kommunene om bruken av midlene blir fulgt opp. Oppfølgingen blir knyttet til hvordan samarbeidsavtalen blir fulgt opp innenfor de tre delområdene basisdel, betjeningsdel og utviklingsdel.

Regelverket gjennomgår også kravene til kommunenes forvaltning og forpliktelser som følge av konkurranselovgivning og EØS-regelverket. Også beregningsgrunnlag og regler for utbetaling, rapportering og konsekvenser av mislighold blir gjennomgått på norsk og samisk i avtalen. Regelverket slår også fast at Sametinget skal sørge for jevnlig evaluering i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

Det vises også til Sametingets vedtak i sak 011/11 (Nye tildelingskriterier for tildeling av tospråklighetsmidlene) som nærmere referanse for avtalens innhold og utforming i evalueringsperioden.

2.4.1 SAMARBEIDSAVTALER MED KOMMUNENE

Etter den nye ordningen inngås det for hver kommune en samarbeidsavtale som følger en relativt standardisert mal, og som beskriver målene med samarbeidet og henvisningen til språkreglene i Sameloven for en treårsperiode. I avtalen spesifiseres både beregningsreglene innenfor de tre områdene (basis, betjening, utvikling), samt referanser til hovedmål, konkrete planer kommunen har for språkutvikling i avtaleperioden. I avtalen refereres også de forpliktelser som kommunen påtar seg i forhold til etterlevelsen av Samelovens språkregler i form av utvikling av samiske internettsider og hvilke offentlige dokumenter som skal oversettes. Annonsering av stillinger og pressemeldinger fra kommunen skal også foreligge på samisk.

Videre fastslår samarbeidsavtalene at kommune må synliggjøre at samisk og norsk er likeverdige språk, og at dette må ivaretas i forbindelse med skilting og stedsnavn, politisk virksomhet og synlighet i fellesrom for offentlige virksomheter. Det skal også tilrettelegges for oversetting ved arrangementer og innkjøp samiske læremidler, faglitteratur og tidsskrifter for kommunale kurs og arbeidsplasser.

Avtalen omfatter også kompetanseutviklingstiltak i samisk språk og mål for økt kompetanse og antall ansatte, samt at kunnskaper i samisk språk vektlegges som kvalifikasjon ved ansettelser. Også retten til individuelle kirkelige tjenester og bruk av samisk i helsesektoren overfor eldre brukere.

I forhold til utviklingsdelen av tilskuddet legger avtalen vekt på tiltak som bidrar til å utvikle og styrke samisk språk, kultur og identitet i kommunen, og lister opp de tiltak man prioriterer i form av økt antall barn med samisk som første- og andrespråk. Dessuten hva som gjøres for å gi foreldre kunnskap om barns rettigheter til opplæring i samisk i barnehage og grunnskole. Kommunen forplikter seg til tiltak som bidrar til å styrke samisk språkutvikling generelt og til å skape arenaer og stimulere til utviklingsprosjekter innenfor

³ Notat 12/4691 – 3: Regelverk for tospråklighetstilskudd til kommuner. Notat, Sametinget.

samiske næringer, der det også utvikles aktivitetsplan som tillegg til avtalen. I forbindelse med fremlegging av aktivitetsplan angis også de budsjettbehov kommunene ser for å gjennomføre utviklingstiltakene.

Til slutt beskrives rammene for oppfølging og rapportering, der kommunen forplikter seg til en aktivitetsplan, administrativ og politisk oppfølging og rapportering til Sametinget. Ved den politiske behandlingen årlig er temaene rapportering, oppfølging og koordinering. Dessuten møtes kommune og Sametinget årlig på administrativt nivå for å gjennomgå utvikling og status. Retningslinjer fra Sametinget og gjeldende budsjett ligger som vedlegg til avtalen. Samlet gir avtalene et relativt detaljert rammeverk for de forpliktelser som kommunene påtar seg ved å inngå samarbeidsavtalen.

2.4.2 RAPPORTERING ETTER DEN NYE ORDNINGEN

Omleggingen av kriteriene for tospråkligstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner er dokumentert i Sametingets notat nr 12/4691 – 3, datert 14.9. 2012. I notatet gjennomgås hvordan håndteringen av tilskuddsordningen skal følges opp av brukerne. Midlene tildeles fra år til år og er i prinsippet ikke overførbare. I forhold til forvaltningen av ordningen vises det til de generelle regelverk som Sametinget, kommuner og fylkeskommuner er bundet av og som brukerne har plikt til å påse blir ivaretatt i bruken av midlene.

Under avsnittet «Mål og kriterier for måloppnåelse» spesifiseres nærmere hva som er målsetningen for tildeling av tilskudd og resultatforventninger. Hovedmålsetningen er å sikre at befolkningen i det samiske språkforvaltningsområdet blir betjent på samisk (brukerperspektivet). Dessuten er målet å sikre aktive kommuner i arbeidet med å utvikling av samisk språk.

Når det gjelder kriterier for å kunne si at målene oppnås, er dette knyttet til oppfølgingen av samarbeidsavtalen mellom Sametinget og den enkelte kommune/fylkeskommune. Dette kriteriet påpeker at graden av oppfølging/etterlevelse av samarbeidsavtalen er en indikator på grad av måloppnåelse som er knyttet til utviklingsaktivitet. Dessuten viser avtalen til gjennomførte tiltak som et mål på måloppnåelse.

Planlegging av aktiviteter skjer gjennom bruk av skjema utarbeidet av Sametinget, med inndeling av aktiviteter/tiltak under basis-, betjenings- og aktivitetsdelen.

Rapporteringsregimet for ordningen forløper gjennom året som vist i tabellen under

Tabell 3 Oppfølgingssystem og kommunikasjon mellom Sametinget og kommuner for tospråklighetsmidlene

1. jan.	Ferdig aktivitetsplan utarbeidet og levert Sametingets administrasjon
Januar	Godkjenning av aktivitetsplan for kommuner/fylkeskommuner – prioritering og tildelingsrammer
Januar/1. kvartal	Utbetaling av 50% av tilskuddet
Jan – Aug	Gjennomføring av tiltak ihht aktivitetsplan for inneværende år
31. august	Årsrapport for aktivitet og bruk av tilskudd – anmodning om utbetaling av resterende tilskudd. Foreløpig aktivitetsplan for kommende år med budsjettbehov sendes også inn.
31. oktober	Frist for søknad om overføring av tilskudd som er disponert, men ikke blir gjennomført (fullt ut) inneværende år.
Oktober – Des	Utarbeidelse av aktivitetsplan for kommende år – grunnlag for søknad til Sametinget (prosessen fortsetter videre for neste år på samme måte).

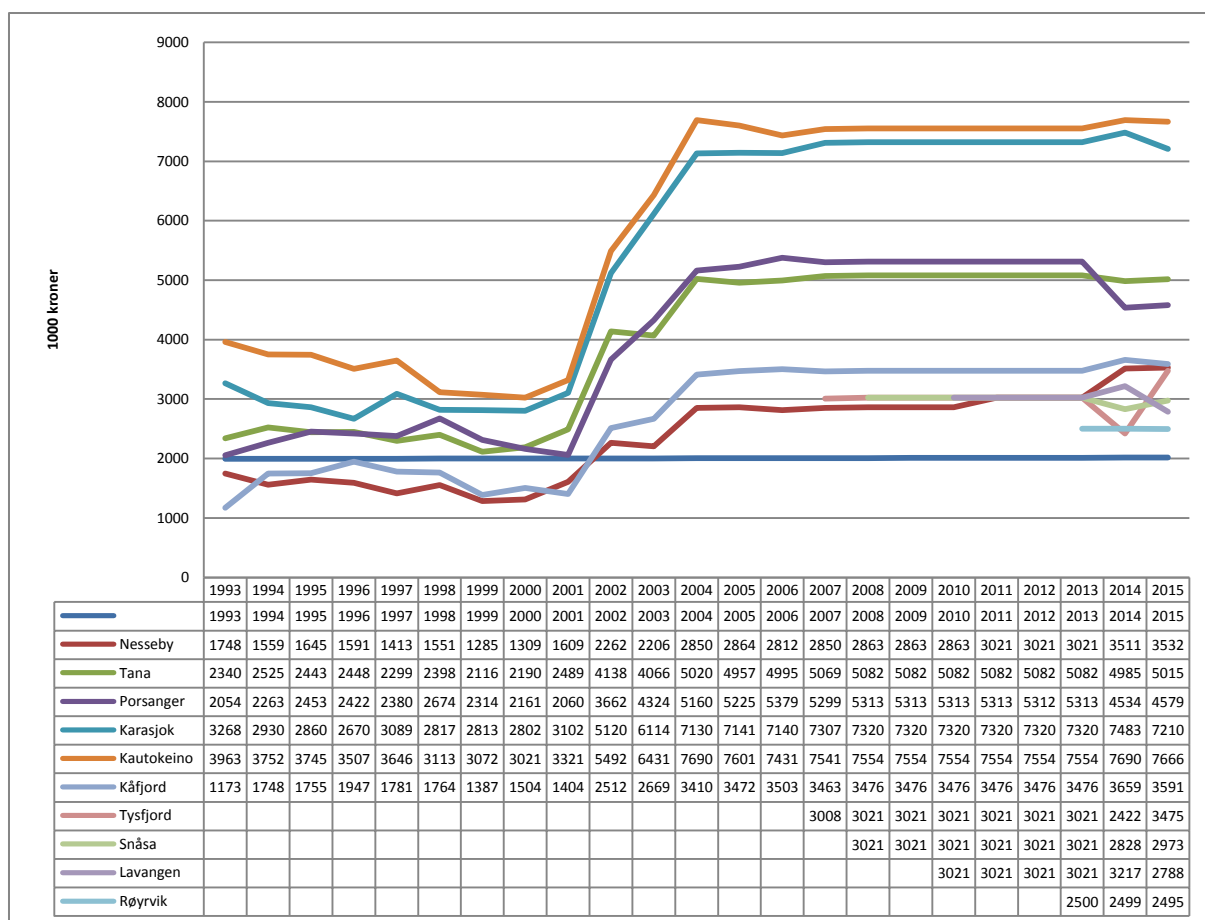
Når det gjelder hva som skal rapporteres, slås det fast i notatet at Sametingets skjema for aktivitetsplan skal benyttes. Dette skal i seg selv sikre at det blir lettere å kontrollere at rapporteringen forholder seg til innholdet i aktivitetsplan. Det blir også krevd rapport for gjennomførte tiltak under basis- og betjeningsdelen i samarbeidsavtalen, uten at det blir nærmere spesifisert hvilket format denne rapporteringen skal ha. For utviklingsdelen blir det krevd et detaljert regnskap (kontospesifisert regnskap) og en rapport for gjennomførte tiltak.

Videre beskrives Sametingets sanksjoner for tilbaketrekking av tilskudd. Ved manglende oppfylling av vilkårene for tilskudd ved årsrapporteringen (31. august) vil ikke kommunen kunne påregne tilskudd neste år.

Endringen og rapporteringskravene må sees i sammenheng med den foregående evalueringen som ble gjort av ordningen under den kostnadsstyrte modellen, og innebærer en relativt detaljert form for planlegging og rapportering for brukerne.

2.5 UTVIKLINGEN I TILSKUDD TIL TOSPRÅKLIGHET

Fra Sametingets statistikk fremgår utviklingen av tilskuddet for perioden fra 1993 til 2015 som vist i tabellen nedenfor.



Figur Utvikling i tildeling av tospråklighetsmidlene 1993 – 2015 (Kilde: Sametinget).

Vi ser av figur og tabell at tilskuddene lå på et jevnt nivå i perioden 1993 – 2001 (rundt 14 – 15 millioner kroner årlig), da det skjedde en opptrapping av beløpet fram til 2004⁴. Etter 2005 har også tildelingen ligget på et jevnt nivå. Totalbeløpet ble oppjustert i forbindelse med at Tysfjord, Snåsa, Lavangen og Røyrvik kom inn i ordningen.

Figuren viser at kommunene i det nordsamiske området med den største andelen av samisk befolkning har hatt størst uttelling sammenlignet med de lule- og sørsamiske kommunene som kom inn seinere. I forbindelse med opptrappingen fra 2001 økte tilskuddet betydelig i det nordsamiske området. Bildet er lite endret i periodene fra 2010 da man innførte de nye kriteriene for tildeling av tospråklighetsmidlene.

2.5.1 OPPTRAPPING AV TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDET 2002 -2004

Som det fremgår av figuren gjorde tilskuddene til tospråklighet et betydelig hopp i årene 2002 – 2004. Dette hadde sin bakgrunn i en gjennomgang som en arbeidsgruppe nedsatt av KRD gjorde av utgiftene i kommunen knyttet til tospråklighet i kommuner og

⁴ Basert på utredning fra en arbeidsgruppe nedsatt av KRD, der merkostnadene ved utvikling og drift av tospråklig forvaltning ble belyst. Utredningen konkluderte med at det var behov for en økt ramme for å fremme en slik utvikling, og at det burde følges opp med utvikling av mer standardiserte metoder for dimensjonering av merkostnader i kommunene.

fylkeskommuner. Gjennom dette arbeidet og beregninger av Finnut Consult ble det metodiske grunnlaget for estimering av merutgiftene i kommunene og fylkeskommunene diskutert, og det ble gjort anslagsvise beregninger over samsvaret mellom merutgifter og tilskudd. Det ble også pekt på at kommunenes regnskaper ikke var innrettet på en slik måte at man kunne spore aktivitet og ressursbruk knyttet til tospråklighet, og at dette gjorde det nødvendig å benytte grove anslag (i stedet for tidsstudier som ville vært mer ønskelig).

I arbeidsgruppens konklusjon ble det dokumentert at merutgiftene ved tospråklig betjening i kommunene (og som ikke ble dekket av tilskuddet beløp seg til ca 14,4 millioner) for de seks kommunene i Finnmark (Tana, Nesseby, Porsanger, Karasjok og Kautokeino) og Troms (Kåfjord). Dette etterslepet ble deretter tilført rammen gjennom økning fram til 2005, samtidig som man gjorde en skjønnsmessig oppjustering til de nye kommunene som kom inn i det samiske forvaltningsområdet og finansiering av etablering i språksentra. Etter 2008 har ikke tospråklighetsmidlene økt utover det som følger av innrulleringen av de nye kommunene⁵.

Samlet indikerer utviklingen av tilskuddsrammen og fordelingen mellom kommunene, sammenholdt med de beregningsmodeller for merutgifter som arbeidsgruppen dokumenterte, at det er betydelig uklarhet om tospråklighetsmidlene faktisk dekker merutgiftene ved å etablere tospråklighet i kommuner og fylkeskommuner. På bakgrunn av de metodiske utfordringer som arbeidsgruppen gjennomgår synes det viktig å få etablert et mer fullstendig og faktisk grunnlag for å dimensjoneringen av ramme og fordeling av midlene.

Usikkerheten knytter seg også til at det i de nye forvaltningskommunene i lule- og sørsamisk område i større grad er behov for tiltak og satsinger som i større grad er betinget i langsiktige satsinger og investeringer i språkbærende arenaer og mekanismer, og som i mindre grad er knyttet opp mot faktisk betjening. Her vil også det etablerte måltallene for dimensjonering bare fange opp behovene i begrenset grad.

Finansieringen av samisk språkutvikling og tospråklighet skjer gjennom flere virkemidler, der tospråklighetsmidlene utgjør den største delen. Ved gjennomgangen i 2002 utgjorde disse ca en fjerdedel av den totale rammen til tospråklighet i kommuner og fylkeskommuner på tilsammen ca. 60 millioner kroner, med ca 15,8 millioner kroner. Dessuten inngår andre ordninger som Sametingets tilskudd til barnehager (5,9 mill), Kunnskapsdepartementet (grunnskole 23,4 mill; videregående skoler 2,8 millioner), skjønnsmidler (Fylkesmannen, 10 mill) og tilskudd til språksentrene (1,6 mill).

⁵ Jf Sametingets budsjett for 2014, s. 30.

3 METODISK GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN

3.1 BAKGRUNN - FINNUTS EVALUERING AV ORDNINGEN

I konkurransegrunnlaget fremgår det også at evalueringen skal basere seg på evalueringen som ble gjort av tilskuddsordningen i 2008/2009, og som la grunnlaget for overgangen fra en kostnadsbasert til en målstyrt innretning av kriterier og tildeling. Denne evalueringen hadde som mål å få fram et bilde av kommunenes og fylkeskommunenes bruk av midlene i perioden 2003 – 2007 med vekt på å få fram hva som hadde fungert godt og mindre godt. Funnene fra evalueringen inngikk i Sametingets utvikling og endring av tildelingskriteriene fra 2010. Det ble også gjennomført intervjuer og en begrenset web-basert spørreundersøkelse.

Evalueringen ble gjennomført ved en innhenting og gjennomgang av tildelingsbrev, årsrapporter, planer og annen skriftlig dokumentasjon fra Sametinget, kommuner og fylkeskommuner.

I tillegg ble det gjennomført en web basert spørreundersøkelse som delvis overlappet intervjuguiden som var utviklet. Hensikten var å kunne gi et visst grunnlag for kvantitative og sammenlignbare analyser, men ga bare delvis dette på grunn av begrenset tid, fravall av respondenter og manglende grunnlag/forutsetninger hos kommuner og fylkeskommuner til å kunne skille ut relevante faktorer og tiltak knyttet til samisk språkutvikling og anvendelse av tilskuddet.

Basert på innhentede data og rapporter og intervjuer oppsummerer denne evalueringen en rekke forslag til forbedringer av ordningen. Vurderingene omfatter både en drøfting av Sametingets målsetninger for ordningen i relasjon til kravene i språkreglene, samt ordningens bidrag til å fremme bruken av samisk språk i det aktuelle språkforvaltningsområdet. Kommunenes fortolkning og valg av tiltak ble også kartlagt, samt hvordan kommunikasjonen mellom Sametinget og kommuner/fylkeskommuner hadde utviklet seg i forhold til rammer og intensjoner i lov og språkregler.

Videre ble utviklingen av tildelingskriteriene kommentert, samt hvordan utviklingen av rapporteringen og dokumentasjon av ordningen ble sett på både fra Sametinget, kommuner og fylkeskommuner. Evalueringen tok også til orde for en mer differensiert utforming og utvikling av ordningen, bedre tilpasset variasjonen mellom kommuner/områder med betydelig samisk befolkning og de såkalte randkommunene med mindre innslag av samisk.

Ut fra den samlede evalueringen ble det gjort en rekke endringsforslag i form av konkrete tiltak og forbedringer omkring bruken av tospråklighetstilskuddet. Endringsforslagene refererte til

- endringer i bruken av midlene med vekt på endringer i retningslinjene for bruk og et tydeligere skille mellom rent språklige tiltak og andre tiltak som har med å fremme og bevare samisk språk.
- tiltak som kunne bidra til mer effektiv innretning mot formålet gjennom tydeligere sanksjoner og bedre målindikatorer for effekten av ordningen

- bedre kommunikasjon mellom Sametinget og kommunene/fylkeskommunene gjennom samlinger, bedre dialog, «årshjul» og faste kontakter på begge sider, samt involvering av språkstyret før behandlingen i Sametingsrådet
- langsiktige planer fra Sametinget som grunnlag for kommunale planer og tiltak i forbindelse med bruken av midlene
- dialog og samhandling i det lulesamiske språkområdet for å avklare det nasjonale ansvaret for lulesamisk
- dialog med kommuner for å drøfte ny fordelingsmodell basert på basistilskudd og tre likeverdige kriterier (folketall, samemantallet og elever med samisk i grunnskolen)

Evalueringen og den etterfølgende behandlingen medførte en overgang fra den såkalte kostnadsbaserte modellen til den målstyrte modellen som nå praktiseres, der tilskuddene er sammensatt av

- en basisdel som utgjør 35 % av den totale rammen til kommunene og som fordeles likt mellom forvaltningskommunene
- en betjeningsdel som utgjør 40 % av totalrammen, basert på kommunenes antall elever med samisk som første- og andrespråk, samt antall innmeldte til samemantallet er grunnlaget for fordelingen.
- En utviklingsdel på 25 % som reguleres i forhold til aktivitet og gjennomføring av tiltak fra år til år.

Ved overgangen til den målstyrte modellen ble det åpnet for at bruken av tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i større grad kunne differensieres både ut fra strukturelle variasjoner i graden av samisk og tospråklig praksis, befolkningsstruktur og i hvilken grad tilretteleggingen av tospråklig praksis i forvaltningen ble planlagt og gjennomført. I prinsippet åpner denne utformingen av ordningen for å forvente økte effekter av tilskuddet i form av bedre tilpasning til lokale variasjoner og styrking av holdninger og atferd i tilrettelegging av forvaltning og tospråklighet i møtet med samiske brukere.

Den forrige evalueringen oppsummerer erfaringene som dannet grunnlaget for endringen i styringsmodellen (fra kostnadsstyrt til målstyrt), og drøfter mange av de problemstillingene som ligger til grunn for evalueringsutformingen nå og målene med denne. Med tanke på at dette vil være en underveisevaluering av ordningen vil vi mene at det vil være viktig å få fram sammenlignbare funn fra perioden med målstyring for sammenligning med den forrige evalueringen. Dette innebærer at vi vil legge vekt på utformingen av det tidligere evalueringsopplegget og funnene i utformingen av denne evalueringen, noe som vil gi et bedre samlet grunnlag for å ivareta de formål som oppdragsgiver har formulert i punkt 1.3 i rammene for oppdraget.

3.2 ANDRE VURDERINGER AV UTVIKLING AV TOSPRÅKLIGHET I DET SAMISKE FORVALTNINGSOMRÅDET

Det kan også nevnes andre forhold som bidrar til å gi en ramme for evalueringen. Dette gjelder både foretatte analyser knyttet til utviklingen av bruken av samisk språk i Norge, og andre prosesser som har som formål å styrke og effektivisere utviklingen på området.

Vi kan i denne sammenheng vise til det pågående arbeid som skal gjøres av et utvalg nedsatt av KMD som skal utrede lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge. Utvalget ble nedsatt i 2014, og i mandatet står det at man skal redegjøre for ordningene, herunder tospråkighetstilskuddet, og vurdere hvordan disse kan tilpasses dagens organisering av offentlig sektor og sikre funksjonelle og likeverdige løsninger på samisk. I vurderingen inngår også tiltak som kan bidra til forenkling, bl.a. gjennom bruk av teknologisk løsninger som kan styrke og forenkle bruken av de samiske språkene. I arbeidet skal også behovet for fleksibilitet vurderes i forhold til de ulike forutsetninger og behov som kommuner har. Det skal også gis forslag til hvordan kommuner og andre tjenesteytere kan sikres personale med kompetanse i samiske språk og se på ordninger og tiltak som fører til at flere lærer seg og bruker de samiske språkene. Utvalget skal levere sin rapport innen midten av februar 2016.

Den politiske rammen for utviklingen av tilskuddsordningen og de øvrige tiltak som Sametinget har ansvar for innen samepolitikken, er forankret i Sametingets politiske og forvaltningsmessige rolle og regjeringens handlingsplan for samepolitikken for perioden⁶. Gjennom løpende evaluering og oppfølgingstiltak blir prioriteringer av elementer og tiltak justert.

Av andre referanser som vil bli gjennomgått og lagt til grunn for evalueringen vil vi også nevne rapporten fra prosjektet «Kartlegging av samisk perspektiv i kommunene» (Norut rapport 2012:5), som kartla status for hvordan kommunene følger opp sikringen av samiske rettigheter i sin organisering av opplæringssektoren (barnehage og skole), språkservice, helse og omsorg og kommunal planlegging. Kartleggingen viste at det er stor variasjon mellom kommuner og sektorer, der den sterkeste lovreguleringen finnes innenfor opplæring, mens det er betydelig variasjon innenfor helsesektoren. Også innenfor planlegging er det stor variasjon både ut fra generelle svakheter og hvordan man har valgt å utvikle særskilte eller integrerte samiske satsinger og planer.

En annen rapport/utredning som er vurdert er det arbeid som ble dokumentert i forbindelse med regjeringens kunnskapsinnhenting – verdiskaping i nord i 2014 (NORUT-rapport 2014:4). I denne dokumenteres hovedtrekk innenfor sysselsetting og verdiskaping i nord. Rapporten danner sammen med de øvrige sektorielle og tverrgående analysene som ble gjort innenfor Kunnskapsinnhenting et viktig bidrag til å belyse framtidsutsiktene for samisk næringsutvikling. Dynamikken i utviklingen av næringsstrukturen vil ha betydning for innretting og organisering av utviklingen i kommuner og fylkeskommuner, og bidrar derfor til en bedre forståelse av de rammer som de samiske tiltak og ordninger vil utvikles i.

Av andre arbeider/analyser vi også legger til grunn, vil vi også trekke fram Nordlandsforsknings rapport nr. 3/2011: «Rett til samisk opplæring – ideal eller realitet». Utredningen dokumenterer Tiltak 4 i handlingsplanen for samiske språk fra 2009, og hvordan elever vurderer egne ferdigheter i samisk og bruk av språket i sosiale sammenhenger, samt hvordan tilstanden er bl.a. når det gjelder tilrettelegging og tilgang på læremidler for å styrke samisk språkutvikling og -bruk.

⁶ Handlingsplan for samiske språk 2009 – 2014, og Handlingsplan for samiske språk – status 2011 – 2013.

Nordlandsforskning gjennomførte i 2012 en samisk språkundersøkelse i form av både kvalitativ (kasusstudier) og kvantitative undersøkelser på individuelt nivå i 12 kommuner (NF-rapport 7/2012). Undersøkelsen dokumenterer at det er store variasjoner i språkferdigheter og profilen på denne innenfor lule-, nord- og sørsamiske områder. Den viser også at det ser ut til å skje en revitalisering i områder der det er et nært samarbeid mellom kommunen og de samiske miljøene, og rapporten gir et godt bidrag for videre styrking av de samiske språkene.

Nordlandsforskning har også analysert og dokumentert studier av opplæring i samisk via fjernundervisning (NF-rapport 10/2012), der det pekes på tiltak som kan bidra til å styrke fjernundervisning som del av en mer distribuert, kvalitetssikret og tilgjengelig løsning for å styrke opplæring i de samiske språk og forvaltningsområder. Også erfaringer med kunnskapsløftet og virkningene etter 2006 er blitt dokumentert i NF-rapporten «Fra plan til praksis» (NF-rapport 6/2010).

3.3 PROBLEMSTILLINGER OG EVALUERINGSDESIGN

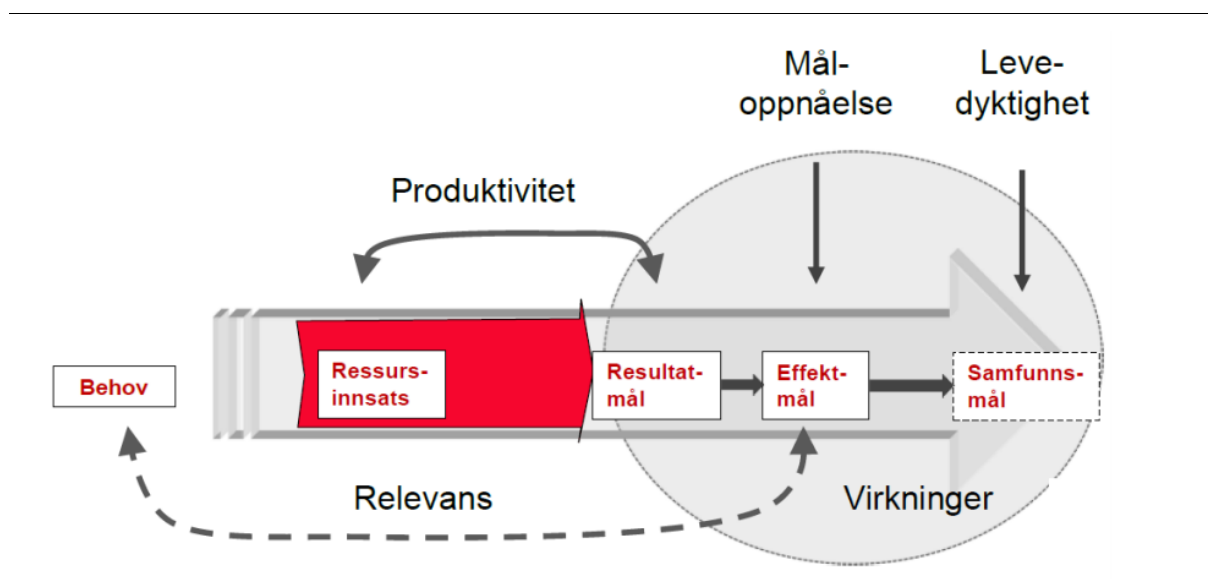
Evalueringen for perioden vil være en etterevaluering av hvordan endringen av kriterier for tildeling mot målstyring har påvirket praksis i forbindelse med tildeling, bruk og rapportering av tospråklighetstilskuddet som virkemiddel for å ivareta samiske brukerrettigheter og oppnå språklig likeverd og utviklingsmuligheter for de samiske språk i forvaltningsområdet.

3.4 RAMMER, IVERKSETTING OG EFFEKTER AV TILTAK

Offentlige tiltak og virkemidler/ordninger er gjerne begrunnet i både en hensikt i formål for tiltaket og hvilke forventninger til årsaksvirkninger og resultatsammenhenger som kan forventes gjennom bruken av ordningen/virkemidlet.

Mer detaljert kan prosessen med utvikling av evalueringsopplegg og design fremgå av figuren nedenfor. På et generelt grunnlag vil et tiltak kunne beskrive ut fra de kriterier som bl.a. anvendes av OECD i vurderingen av hvor vellykket gjennomføringen av statlige tiltak har vært. Innenfor dette rammeverket evalueres tiltaket ut fra

- produktivitet i gjennomføringen (forholdet mellom ressursbruk og resultatmål),
- graden av måloppnåelse (i hvilken grad resultatmål og endringer medfører langsiktige endringer/virkninger),
- tiltakets relevans (om effektene er i tråd med behovene)
- tiltakets virkninger (sammenhengen mellom effektmål og samfunnsmessige mål)
- langsiktig levedyktighet (med tanke på relevans for å oppnå samfunnsmessige mål på lang sikt)



Figur 3 En generell evalueringsmodell for effektevaluering. (Kilde: Concept, 2013)

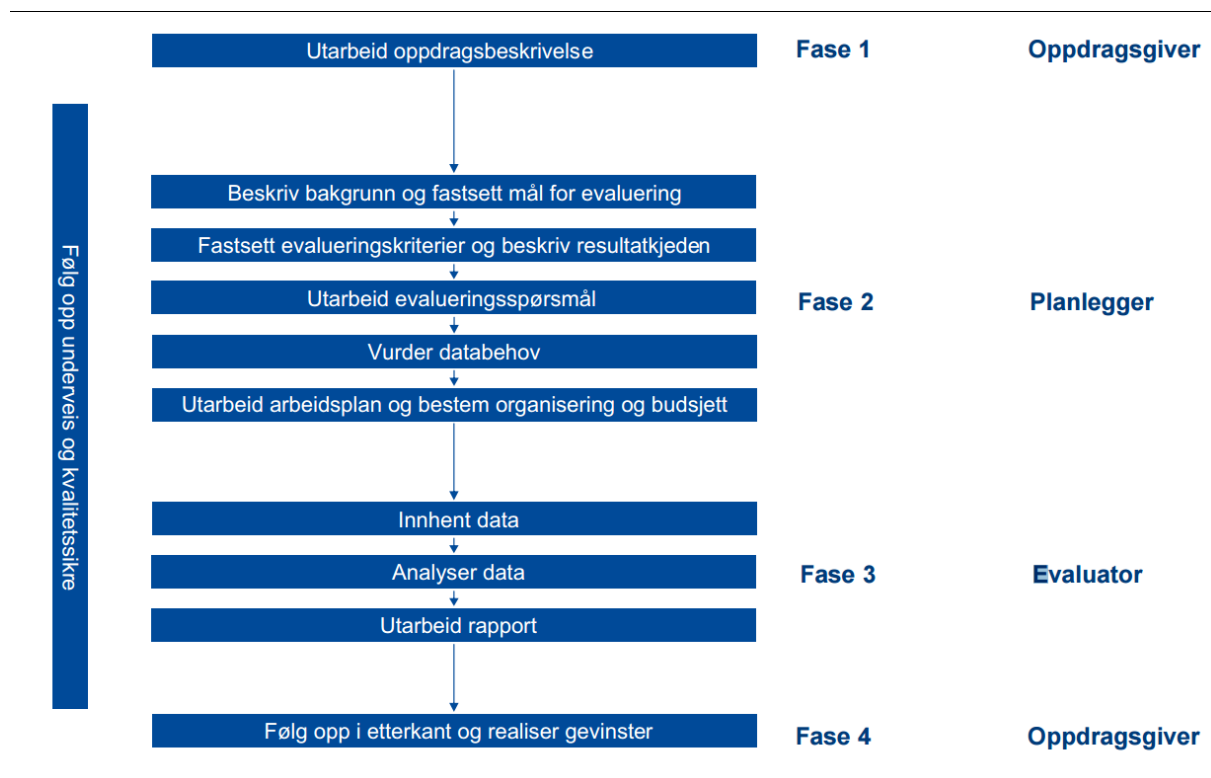
I gjennomføringen av evalueringen skal evaluator vurdere og operasjonalisere metodebruk og databehov for å framskaffe gode indikatorer for å besvare hovedsammenhengene for effekter av tiltaket, samt det metodiske opplegget for datainnsamling og ressursbruk. Som det understrekes i konkurransegrunnlaget har Sametinget det overordnede administrative ansvaret for gjennomføringen av tilskuddsordningen for tospråklighetsutvikling. Det er derfor viktig og nødvendig å ha en nær dialog mellom oppdragsgiver (Sametinget) i forberedelse og gjennomføring av evalueringsoppdraget. Sametinget innehar også mye av den administrative dokumentasjonen som er nødvendig å ta i bruk i evalueringen. Gitt evalueringens relativt begrensede omfang gir dette også grunnlag for en så effektiv og relevant evalueringsprosess som mulig.

Vi ser dette som en etterevaluering av de endringer som har funnet sted som følge av overgangen fra en kostnadsbasert modell til en målstyrt modell. Ved evalueringen må det tas hensyn til at man befinner seg i en tidlig fase i utviklingen av virkemidlene og styringsrammene for utviklingen av de tospråklige virkemidlene i samepolitikken. Sett i forhold til den generelle effekt- og evalueringsmodellen ovenfor, samt de relativt begrensede ressursrammene for denne etterevalueringen, tilsier dette etter vår oppfatning at det særlig er læring knyttet til forholdet mellom ressursinnsats, resultater, effektmål og måloppnåelse som det er grunnlag for å kunne gjøre vurderinger av gjennom sammenstilling av denne og øvrige erfaringer/kunnskapsgrunnlag fra tidligere evaluering.

I forhold til den langsiktige og strategiske måloppnåelsen og ordningenes langsiktige hensiktsmessighet og levedyktighet er det nødvendig å anlegge et lengre og mer omfattende evalueringsperspektiv, med fokus på hvordan bruken av virkemidlene ivaretar de samfunnsmessige målsetningene og den langsiktige levedyktigheten av tiltaket (jf sluttrinnene i OECDs evalueringsmodell).

Vi ser for oss at gjennomføringen og de rammene som er gitt tilsier behov for en nærmere dialog mellom oppdragsgiver og evaluator som sikrer at god rolleforståelse og dialog om utviklingen av endelig design, gjennomføring og bruk av evalueringresultatene. Dette har

også vært vår opplevelse under gjennomføringen. I figuren nedenfor er har vi illustrert hvordan dette er ivarettatt i de ulike trinn i gjennomføringen.



Figur 4 Trinn og roller ifm evalueringsprosess (Kilde: Senter for statlig økonomistyring - veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger)

3.5 BESKRIVELSE AV METODISK GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN

Ut fra drøftingen foran av rammene og hovedproblemstillinger for evalueringen og bruken av resultatene, vil vi i dette avsnittet redegjøre nærmere for metodebruken i prosjektet.

Gjennomføringen er gjort ved bruk av ulike kvalitative og kvantitative former for datainnsamling og bearbeiding. Datainnsamlingen har vært i form av intervjuer og innhenting av sekundærdata i form av planer, vedtak og saksdokumenter hos Sametinget, kommuner og fylkeskommuner. Som ved den forrige evalueringen har oppdragsgiver vært en sentral samarbeidspartner i forhold til innhenting av mye av den skriftlige dokumentasjonen som inngår i evalueringen.

Dessuten vil er det blitt gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med de delområder som skal belyses i utredningen:

Tabell 4 Bruk av metoder og datakilder i evalueringen

Aktiviteter i evalueringsarbeidet	Metodebruk og datakilder
Gjeldende lovgivning og institusjonelle rammer	Dokumentanalyser av rammer, regningslinjer, tildelingsbre og avtaler i tillegg til intervjuer.
Referansegrunnlaget fra forrige evaluering (2009)	Dokumentstudier og analyse av metodikk, fokus og funn,
Endringer fra kostnadsstyrt til målstyrt modell for tildeling	Sammenligning og analyse av prosess og utvikling av nye tildelingskriterier, avtaleverk, tildelingsbrev og oppfølgingsrutiner.
Endringer i holdninger og praksis ut fra samarbeidsavtaler og målstyring	Innhenting av prosessdata fra utvikling av samarbeidsavtaler og oppfølging i før og under evalueringsperioden
Endringer i kommunale og fylkeskommunale systemer for samisk likebehandling og språkutvikling	Bruk av sekundærdata ifm vedtak, planlegging og rapportering/oppfølging. Intervjuer av nøkkelinformanter hos Sametinget, kommuner, fylkeskommuner og tilsynsmyndigheter.
Sametingets kommunikasjon og samarbeid med kommuner og fylkeskommuner	Sekundærdata og intervjuer mer informanter i Sametinget, kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn.
Stikkprøver av språkpraksis og tilbud i kommuner/fylkeskommuner	Intervjuguide og gjennomføring av stikkprøveundersøkelser (innleie av samiskspråklige ressurser i gjennomføring.

Til sammen mener vi at dette har gitt et relevant og godt grunnlag for å kunne foreta etterevalueringen på en forsvarlig måte. Det ligger selvsagt en del begrensninger knyttet forholdet mellom tid og ressurser.

Vi viser ellers til nærmere beskrivelser av drøftinger av hovedproblemstillinger for evalueringen som finnes i vedleggsdelen.

3.6 KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER SOM INNGÅR I EVALUERINGEN

I gjennomføringen er til sammen 10 kommuner og 4 fylkeskommuner besøkt og intervjuet. Disse er:

Tabell 5 Oversikt over kommuner og fylkeskommuner som er omfattet av evalueringen (Kilde: Sametinget /Nordlandsforskning)

Fylke	Kommuner	Kom inn i samisk forvaltningsområde
Nord-Trøndelag	Snåsa	2008
Nord-Trøndelag	Røyrvik	2013
fylkeskommune	Nord-Trøndelag fylkeskommune	2008
Nordland	Tysfjord	2006
	Nordland fylkeskommune	2006
Troms	Lavangen	2009
	Kåfjord	1992
	Troms fylkeskommune	1992
Finnmark	Karasjok	1992
	Kautokeino	1992
	Nesseby	1992
	Porsanger	1992
	Tana	1992
	Finnmark fylkeskommune	1992

I tabellen fremgår hvilket år de enkelte kommuner og fylkeskommuner kom inn i det samiske forvaltningsområdet. Fylkeskommuner inngår fra det tidspunkt den første kommunen går inn.

Vi ser at kommunene fra Kåfjord og nordover har vært lengst innenfor forvaltningsområdet, mens de lule- og sørsamiske kommunene er kommet til i tidsrommet fra 2006 til 2013.

3.7 RELEVANTE TIDLIGERE ANALYSER

I tillegg til Finnuts forrige evaluering av tospråklighetsmidlene har vi også gjennomgått relaterte evalueringer som er omtalt i konkurransegrunnlaget. Dette gjelder Noruts rapport 2012:5 om «Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren», samt Norut/NF rapport 2012:6 om «Evalueringen av de samiske språksentrene» og Norut-rapport 2013:1 om «Evaluering av Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger for samisk språk». Vi har også gjennomgått den samiske språkundersøkelsen som Nordlandsforskning gjennomførte i 2012 (NF-rapport 07/2012), og som omfattet 12 kommuner.

Disse rapportene danner sammen med den forrige evalueringen et viktig kunnskapsgrunnlag i tillegg til innhenting av primærdata gjennom prosjektet for å vurdere den samlede ressursbruken og organiseringen av virkemidler innrettet mot utvikling og vitalisering av samisk språk og kultur.

De to førstnevnte rapportene omhandler ulike kommuner i vårt utvalg, og vi har vist sammenhengene i tabellen nedenfor.

Tabell 6 Oversikt over sammenfall med tidligere evalueringer i det samiske språkforvaltningsområdet

Kommune	Samisk perspektiv i forvaltningen (2012:5)	Evaluering av samiske språksentre (2012:6)	Språkundersøkelsen 2012 (2012:7)
Snåsa	x		X
Røyrvik			
Tysfjord	x		X
Lavangen		x	
Kåfjord	x	x	X
Karasjok			
Kautokeino	x		X
Nesseby		x	X
Porsanger		x	
Tana		x	

Vi ser at Kåfjord kommune er dekket i alle tre undersøkelsene, mens Snåsa, Tysfjord, Kautokeino og Nesseby dekket av to. Analysene gir gode holdepunkter for vurderingen av status og endringer i forhold til tospråklighetsmidlene både i et forvaltnings- og brukerperspektiv.

3.7.1 KARTLEGGING AV SAMISK PERSPEKTIV I KOMMUNESEKTOREN

Kartleggingen av samisk perspektiv i kommunesektoren ble gjort i et utvalg av ulike kommunetyper som delvis overlapper de kommuner som mottar tospråklighetsmidler. De som også inngår i vår evaluering er kommunene Snåsa, Tysfjord, Kåfjord og Kautokeino. I kartleggingen av samisk perspektiv ble det lagt vekt på de områder av kommunens virksomhet som har det sterkeste lovverket for rettigheter, dvs opplæring (barnehage, skole og opplæring av ansatte), helse- og sosialområdet og kommuneplanarbeidet med vekt på samfunnsdelen og områder med tilknytning til særskilte forhold, kultur og fritidsaktivitet. Hovedkonklusjonen fra studien av forvaltningspraksis i kommunen er at det ikke er innarbeidet et samisk perspektiv i den kommunale virksomheten, selv om graden varierer mellom kommunene og de samiske språkområdene. Ingen av kommunene likestiller norsk og samisk som forvaltningsspråk, selv om det samiske navn benyttes i skilting og synliggjøring. Et hovedinntrykk er at selv om kommunene er tospråklige muntlig, skjer det meste av skriftlig kommunikasjon på norsk. Faktorer som omfanget av fornorskning synes å være en viktig forklaringsfaktor til de forskjeller som oppsummeres.

Innenfor opplæringsområdet er det store forskjeller mellom kommunene i det nordsamiske området og i de lule- og sørsamiske områdene, der et mindretall får undervisning i samisk førstespråk og på samisk. I helse- og sosialområdet opplever brukerne i mindre grad å bli betjent av personell med samisk kompetanse, selv om kommunene mener at de tilrettelegger dette. Utfordringene på dette området later til å være nokså like innenfor hele forvaltningsområdet, og det pekes på at løsningene her i større grad er lokalt tilpasset, prosjektfinansiert og basert på skjønn, og i mindre grad er sentralt styrt.

Også når det gjelder de overordnede planene er samisk språkbruk lite synlig, selv om nye krav bl.a. gjennom Plan- og bygningsloven vil kunne påvirke det kommunale planarbeidet i framtida.

3.7.2 EVALUERINGEN AV DE SAMISKE SPRÅKSENTRENE

Evalueringen omfatter til sammen ti samiske språksentre som er etablert i tidsrommet 1994 til 2009, og av disse inngår kommunene Lavangen, Kåfjord, Porsanger, Tana og Nesseby i vårt utvalg. Språksentrene mottar grunntilskudd fra Sametinget for å sikre at samisk språk blir hørt og brukt i sentrenes virkeområde, som ofte strekker seg utenfor kommunenes grenser.

3.7.3 SPRÅKUNDERSØKELSEN 2012

Språkundersøkelsen ble gjennomført på oppdrag av Sametinget med bruk av både kvantitative (spørreundersøkelser) og kvalitative undersøkelser (case/intervjuer) i til sammen 12 kommuner; forvaltningskommuner, små kommuner utenfor forvaltningsområdet og bykommuner.

Tabell 7 Innbyggere og samiskspråklige i norsk forvaltningsområde for samiske språk (Kilde: SSB)

Kommune	Folketall pr 1.1.2012	Folketall pr 1.1.2000 (SSB)	Prosent samiskspråklige (2000)	Antall samiskspråklige (2000)
Kautokeino	2927	3068	96	2945
Karasjok	2763	2901	94	2727
Nesseby	901	965	75	724
Tana	2896	3074	53	1629
Porsanger	3946	4451	35	1558
Kåfjord	2210	2369	46	1090
Lavangen	1016	1052	14	147
Tysfjord	1956	2302	19	437
Snåsa	2164	2397	9	216
Røyrvik	494	595	15	89

Det fremgår tydelig av tabellen de store forskjeller vi finner i størrelsen og andelen av samisk befolkning i kommunene i det samiske språkforvaltningsområdet, noe som gir svært ulike forutsetninger for utvikling av samisk språkrevitalisering og språkbruk.

4 INTERVJUER I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Nedenfor oppsummeres gjennomgang av forhåndsinnhentet materiale fra Sametinget og intervjuer med kommuner og fylkeskommuner i det samiske forvaltningsområdet. I materialet fra Sametinget inngikk samarbeidsavtaler, aktivitetsplaner og kommunikasjon mellom kommune/fylkeskommune og Sametinget i forbindelse med rapportering og planlegging av bruken av tospråklighetsmidlene.

Intervjuene ble gjennomført i hver kommune med saksansvarlige for bruken av tospråklighetsmidlene i kommuneledelsen. Språkkonsulent og enhetsansvarlige ble intervjuet, samt ansatte med erfaringer med områder der det er særlige behov for utvikling av samisk språkbruk i tjenesteutførelsen.

Til slutt blir de samlede inntrykk oppsummert for hver kommune. Dette grunnlaget danner så grunnlaget for en avsluttende diskusjon av erfaringene med omleggingen av kriteriene for tospråklighetsmidlene. Som en avslutning av denne diskusjonen blir det også pekt på mulige forbedringsområder for tospråklighetsmidlene.

4.1 SNÅASE/SNÅSA KOMMUNE

4.1.1 BAKGRUNN

Snåsa kommune ligger i Nord-Trøndelag og har utviklet seg til et hovedsete i sørsamisk område selv om sørsamisk bosetting også har tyngdepunkter lenger sør og lenger nord i landet. Tidligere rapporter oppgir den samiske befolkningsandelen til å ligge på rundt 3-4 %, men på feltarbeid i forbindelse med denne evalueringa fikk vi oppgitt at andelen ligger på 7-10 % av en befolkning på vel 2000. 61 personer var i 2013 oppført i valgmanntallet til Sametinget. Snåsa sin posisjon skyldes til dels tilstedeværelsen av mange samiske institusjoner som Saemien Sijte, Sametinget, Reindriftskontoret, Duodjeinstituttet, Sameskolen med skoleinternat og samisk barnehage, SANKS og NRK Sàpmi som nok har bidratt til en viss samisk innflytting til kommunen. Kommunen var også den første, og lenge den eneste, i sørsamisk område som var innlemmet i forvaltningsområde for samisk språk. Dette skjedde i 2008 med bred politisk støtte.

Fra innlemmingen ble mye av innsatsen knyttet til samisk språk og kultur knyttet til prosjektet Gïelem nastedh som med en styrings- og arbeidsgruppe sikret arbeidets forankring både i kommunen og blant den samiske befolkninga. I 2012 ble Gïelem nastedh sin status endret til å bli et kommunalt språksenter med direkte støtte som språksenter fra Sametinget. I dag er språksenteret organisert inn i Enhet for sørsamisk språk og kultur, men med egen leder. I tillegg består enheten av en enhetsleder og en én aktivitetsleder i 60 % stilling fordelt på forvaltningen og språksenteret samt en språkarbeider som er knyttet til samisk barnehage. Språksenteret jobber utad med språkaktiviteter rettet mot den samiske befolkningen både i og utenfor kommunen, mens aktiviteter som igangsettes fra enheten for øvrig også retter seg mot den øvrige befolkningen i kommunen.

I følge kommunen har det vært viktig å jobbe med å utvikle en bedre kulturforståelse og åpne opp for det samiske. Synliggjøring av det samiske med skilting og utsmykning har

derfor vært i fokus. Kursing i språk- og kulturkompetanse for ansatte i kommunen har også vært vektlagt. I intervju fikk vi høre at kommunalt ansatte har fått en større forståelse for kulturforskjeller som de tidligere ikke så, og at de prøver å bedre tilretteleggingen av tjenester for den samiske befolkningen. Dette var noe samiske brukere også la vekt på at er viktig, ikke minst i forhold til de eldre. Helsetjenesten i kommunen har en del samiske ansatte som bidrar med kulturkompetanse, men dette bidrar lite i forhold til språkkompetanse.

Ellers oppgis samisk barnehage og sameskolen som den sterkeste samiskspråklige arenaen. Da samisk enhet var plassert på skoleinternatet bidro dette til en styrking av et samiskspråklig miljø. Ved overflytting av enheten til rådhuset der den nå er lokalisert, er miljøet som språkarena svekket. Samtidig trekkes fram at den nye lokaliseringen er positiv i forhold til å synliggjøre og alminneliggjøre det samiske innad i kommuneadministrasjonen. Det poengteres at det er positivt at lederen for sørsamisk enhet er med i stab slik at det samiske i større grad kommer på banen for hele kommunen. Ellers oppgis det at helse- og utdannings-sektorene er de som i størst grad har tatt det samiske på alvor, mens andre sektorer ikke har involvert seg.

Fra helsetjenesten og fra brukersiden oppgis det at mangel på samiskspråklig ansatt til å gjennomføre språktest ved to- og fireårskontroll er problematisk. I denne sammenheng trekkes det fram at det på generelt grunnlag var lettere å trekke inn tolk da kommunen hadde en språkkonsulent enn i dag når slike tjenester kjøpes inn privat. Samisk enhet savner også det å ha en sterk språkbruker blant seg i sitt daglige virke, en person som også ville kunnet bidra til å øke avdelingens gjennomføringskapasitet. Selv om kommunen nok har sitt på det tørre i forhold til å kunne tilby tolking og oversetting ved behov, er det ikke sikkert løsningen de har endt opp med er den som er mest egnet i forhold til å gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud på samisk.

Muligheten til å ringe kommunen å snakke samisk er svært begrenset, men ved telefonhenvendelser svarer kommunen med «Snåasen tjiellte, Snåsa kommune». I forhold til behov og prioriteringer påpekes det fra flere at behovet i Snåsa i større grad er oppbygging av sørsamisk språk og språkarenaer enn det å tilby tjenester på samisk. Samtidig påpekes det at det er viktig å se og høre samisk for å styrke språket. Generelt har det skjedd en endring i positiv retning ved at det samiske ikke bare er blitt mer synlig i kommunen, men at språket også i mye større grad enn før, høres offentlig.

4.1.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

I samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Snåsa slås det fast at kommunen skal arbeide for å styrke kommunikasjon og informasjon på samisk gjennom internettside, oversettelse av sentrale plan-/saksdokumenter, stillingsannonser og annen relevant informasjon fra den kommunale virksomheten. Videre vektlegges profilering og synliggjøring gjennom skilting av bygg og kontorer, bruk av samisk i politiske møter og gjennom innarbeiding av samiske navn i arkiv- og postsystem, samt ved synliggjøring av samisk språk på kommunale bygninger.

4.1.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

I utviklingsavtalen for 2012 bygde videre på brede forutsetninger for samisk språkutvikling:

- Kommunikasjon, nettverk og samarbeid
- Oppnå funksjonell tospråklighet
- Aktiv bruk av sørsamisk språk
- Offentlig bruk av sørsamisk
- Synliggjøring av sørsamisk språk og kultur

I samarbeidsavtalen inngår følgende utviklingsaktiviteter:

Utviklingsområde	Tiltak
Kommunikasjon	- Hjemmeside, lydfiler, , - Nettverksbygging og synliggjøring under arrangementer, - Bokkafé, bokbuss (løpende) - Sørsamisk kirkeliv
Synliggjøring	- Skilting av E6 og fylkesveger, Coop-butikken - Markering samiske flaggdager, - Skilting og språkbruk i mottaksfunksjoner og alle offentlige bygg i kommunen - Utsmykking med samisk kunst og artifakter,
Språksentret Gielem Nastedh (etablert 2012)	- Oppfølging av språkkonferansen (2011), språkteater for ungdom, skape møtesteder for ungdom - Arbeidsgruppe og komitearbeid (vegskilting, herredshus, utsmykning, kunstutstilling, bibliotek)
Kurs og opplæring	- Handverk og samisk språk, skrivegruppe, kulturforståelse, - Datakurs eldre samer, kurs i samisk kulturforståelse (bredt) - Årlig språk- og kulturseminar for barn, ungdom og voksne - Språkkafe, Metodikk for flere språklærere i samarbeid med høyskole (HINT) - Mentorordning, sørsamisk språknettverk (løpende – 2014)
Prosjekter	- Sørsamisk språkkunnskap/HINT (2012) - Nybegynnerkurs samisk III, skrive og grammatikkurs, språkutvikling maanagierte, sørsamisk sangbok, litteraturprosjekt, språkbad for voksne, helse og omsorgsprosjekt eldre samer

Innrettingen av utviklingstiltak i Snåsa har preg av at kommunen mener man har behov for å utvikle en plattform basert på kulturforståelse for å kunne konsolidere og stimulere språkutviklingen. I dialogen med Sametinget om samarbeidsavtalen 2012-15 understreker kommunen at man er avhengig av stabil ressurstilgang. Kommunen fikk i 2013 tildelt 3,021 millioner kroner, som var det samme som i 2011 og 2012.

4.1.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Hovedfokuset i gjennomføringen av tiltak ligger på å sikre samisk språk synlighet gjennom skilting og utbygging av språkkunnskaper og kulturell kompetanse. Utviklingen av grunnlaget for innmeldingen i det samiske forvaltningsområdet skjedde gjennom en prosjektfase, mens målet etterpå og i siste periode har vært å styrke den permanente organiseringen og forankringen av et tospråklig tilbud gjennom kommunens ordinære tjenesteorganisering.

Som det fremgår av Noruts analyse av et samisk forvaltningsperspektiv, har kommunen gjort en betydelig innsats i å etablere et fundament for en mer langsiktig og synlig tilbud til den samiske befolkningen. Samtidig er det i tidligere kartlegging blitt pekt på at det meste av tiltak som er blitt realisert har vært knyttet til de særskilte midlene som Sametinget stiller til disposisjon, noe som gjør at tilbudene ikke i samme grad kommer inn under samme prioriteringer som den ordinære tjenesteproduksjonen.

I samarbeidsplanen er de formuleringer som benyttes i stor grad avledet av de krav og indikatorer som språkreglene i Sameloven benytter. Også i den foreløpige planen for 2016 er det stor vekt å prioritere kommunikasjon, synliggjøring og kompetanseheving innenfor basis/betjeningsdelen.

Basis og betjeningsdelen

I rapporten for 2014 fremgår det at man i kommunen har 14 personer som betjener befolkningen på samisk, og det er gjennomført kurs/opplæring av 40 personer (inkludert kortvarige lynkurs). I forhold til synlighet av samisk finnes hjemmesiden på samisk, men det er fortsatt et mål å øke innholdet på samisk. Kunngjøringer og utlysinger blir gjort på samisk, og det meste av planer er oversatt til samisk.

Snåsa har gjort en omfattende innsats med skilting av kommunal virksomheter, veier og stedsnavn. Nye virksomheter blir skiltet og man samarbeider også med næringslivet om økt bruk av samisk. Innenfor kirkelige tjenester bistår Sørsamisk enhet Snåsa menighet og Sørsamisk kirkeutvalg med å tilrettelegge tjenester på samisk. Innenfor helsesektoren er det et samarbeid mellom enhetsleder Sørsamisk enhet, språkkonsulenten og aktivitetsleder om å betjene samiske brukere og gi tolketjenester.

Utviklingsdelen

Innenfor utviklingsdelen har det vært lagt vekt på økt språk- og kulturkunnskap, i samarbeid med kulturinstitusjoner og Røyrvik kommune, i form av «den samiske kunnskapsvesken» for barnehager samt 1. og 2. trinn. I forbindelse med samefolkets dag ble forestillingen Naestie gåatie (Den samiske stjernehimmelen) fremført for alle skoler og barnehager i kommunen med stor oppslutning.

I barnehagen er satset på kjøp av pedagogisk materiale for stimulere tospråklighet og samisk lek. For å styrke muntlig språktrening er det blitt gjennomført mentorordning med leksehjelp, tilrettelagt av kurs- og aktivitetsleder ved språksentret. Man har i 2014 også gjennomført kurs om urter og planter i Røyrvik som kobler kulturkunnskap og språk. Kommunen har også etablert stipendordninger for å stimulere til valg av samisk i videregående og høyere opplæring.

Nettverksbygging for erfaringsdeling omkring arbeidet med tospråklighet har vært en betydelig innsats i Snåsa. I forbindelse med Samefolkets dag ble det gjennomført en omfattende markering der også politisk ledelse i Sametinget deltok. Kommunen v/ sørsamisk enhet deltok også på den sørsamiske festivalen i Östersund, der man i samarbeid med samiske institusjoner markerte satsingen på tospråklighet i kommunen.

4.1.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Oppsummeringer fra intervjuene med kommunen

Intervjuene ble gjort med politisk og administrativ ledelse, samt enhetsansvarlige og involverte i kommunens tilrettelegging for tospråklighet. Det generelle inntrykket av kommunen er i tråd med de funn som ble rapportert i Noruts gjennomgang av samisk perspektiv i forvaltningen. Et hovedinntrykk er at Snåsa har gjort mye for å vitalisere samisk språkutvikling og tilrettelegge for funksjonell tospråklighet i den kommunale tjenestegjennomføringen. Et betydelig innslag av samiske institusjoner bidrar også til synlighet og viktige forutsetninger for en kulturbasert språkbygging.

En viktig forutsetning for dette har vært en bred enighet omkring beslutningen om å gå inn i det samiske forvaltningsområdet. Samisk kultur og næringsvirksomhet inngår som en viktig del av kommunens utvikling, og det har politisk sett vært liten grad av konflikt omkring valget og oppfølgingen. En politisk styringsgruppe har sikret at vedtak er forankret og blir fulgt opp.

4.1.6 ENDRINGENE I ORDNINGEN

Når det gjelder hovedinnretningen i bruken av midlene synes ikke denne å ha blitt vesentlig endret som følge av endringene i ordningen. Fortsatt legges det i kommunen stor vekt på tiltak som sikrer både synlighet og en bred plattform for utvikling av samisk språk og bruken i forvaltningen. Midlene til basis- og betjeningsdelen oppfattes som rimelige. Fra kommunen blir det fremholdt at det tidligere var lettere å involvere andre aktører i gjennomføringen av utviklingsarbeidet. De nye kriteriene har ført til at enheten for samisk språk og kultur må være mer direkte involvert. Erfaringen er også at bruken av midlene er blitt mer styrt og i mindre grad gjør det mulig å variere tiltakene og justere innsatsnivået gjennom involvering av andre aktører enn kommunen. Dette innebærer at kommunen må være mer aktiv og ha en tettere dialog med Sametinget i planlegging og gjennomføring, selv om det vektlegges politisk at man har hatt en god kontakt med Sametinget og presidenten om behovet for språkbygging i kommunen.

Skillet mellom basis/betjening og utvikling oppfattes som noe kunstig og medfører økt byråkrati i forhold til rapportering, noe som «spiser» av midlene. Det blir også argumentert med at inndelingen og vektleggingen fungerer ulikt for de nye kommunene, der man har behov for å bygge opp og synliggjøre det kulturelle grunnlaget for vitalisering av samisk språkbruk over lengre tid. Dette er også viktig for å forankre det brede politiske eierskapet til å utvikle kommunen som tospråklig. Kommunen oppfatter det som nødvendig og hensiktsmessig å fokusere på kulturelle tiltak kombinert med språkkompetanse for å drive språkbygging. Tiltak i barnehage oppfattes som mer treffsikre siden man her både forankrer i forhold til foreldre og nye generasjoner.

Rådmannen i kommunen har lang erfaring med prosessen, og var sentral i tilrettelegging og gjennomføringen av innmeldingen i det samiske forvaltningsområdet. Det har vært en bevisst og langsiktig konsolidering av organiseringen av utvikling og tjenesteorganisering i kommunen. Administrativt kan det synes som det er behov for å konkretisere hvordan arbeidet med samisk språkbygging, synliggjøring og tjenesteutvikling blir forankret. Dette gjelder både hvordan man ivaretar en styring og øremerking av virkemidlene over mot

konkrete tiltak, og hvordan bruken av midlene inngår i generelle styrings- og ledelsesaktiviteter. Det oppleves som utfordrende å få innspill og forslag fra enhetsområdene.

Den detaljerte styringen av virkemidlene blir også oppfattet som lite hensiktsmessig, og det blir vist til at mens man mangler midler til å ha språkkonsulent, har kommunen samtidig måttet returnere ubrukte utviklingsmidler til Sametinget. Kombinasjonen av ettårig avviksoppfølging og rapportering fører til mer arbeid i rapportering og begrenset kapasitet til å gjennomføre tiltak i egen regi, noe som fører til at man «straffes» gjennom tilbaketrekking av midler. At prosessen krever forankring i vedtak både hos Sametinget og i kommunestyret gjør også koordineringsprosessene mer omfattende og tidkrevende i forhold til behovet for justeringer og utvikling av tiltak på kortere sikt.

Et annet moment ved den generelle tilgangen på midlene synes å være at tilskuddet synes å være avgjørende for at tiltak blir prioritert og gjennomført i en så stor bredde som tilfellet har vært i Snåsa (jf Noruts tidligere analyse av samisk forvaltningsperspektiv). Fra språksentret og samisk enhets side blir det også vist til at de ekstra rammer som tilføres skaper et press på legitimiteten av tiltakene når kommunen ellers er nødt til å stramme inn den generelle ressurstilgangen for sin tjenesteproduksjon. Dette forsterkes når den synlige delen av tiltakene skjer gjennom utviklingsdelen og ikke gjennom direkte basisaktivitet og betjening i kommuner med en begrenset andel av samisk befolkning.

4.1.7 BRUKERBEHOV OG –UTVIKLING

Brukermessige endringer

I forhold til brukerperspektivet er det vanskelig å konkludere at endringen av kriteriene og innretting i bruken i perioden har ført til store endringer for brukernes opplevelse av tilrettelegging av tjenestetilbudet. Dette henger noe sammen med at man har valgt å jobbe bredt med språkbyggingen innenfor en kulturbasert ramme. Brukernes behov for tiltak synes å fulgt opp på de tjenesteområder som særlig vektlegges, selv om det er vanskelig å se at endringen i ordningen har hatt stor innvirkning på dette.

Tiltakene blir generelt godt mottatt i den samiske befolkningen. Man ser en utvikling i tiltakene over tid, der det nå er større fokus på særlig oppvekst og helsetjenestene. Samisk språk blir mer brukt i barnehage og skole, men fortsatt oppleves det ikke å være på plass at man får kontakt og svar på henvendelser på samisk fra kommunen. På generell basis er det inntrykk av at samisk blir brukt hjemme og på andre arenaer i økende grad og over generasjonsgrensene. Det er fortsatt behov for utvikling av kompetanse og kvalitetssikring på de kommunale tjenesteområdene.

4.1.8 OPPSUMMERENDE VURDERING

For å videreføre og forsterke utviklingen av tospråkighet blir det framover viktig å jobbe videre med språk- og kulturforståelse i tjenesteområdene. Det blir viktig å få styrket ressursene med språkkonsulent og videre satsing på oppbygging av kompetanse innenfor tjenesteområdene.

Mht forslag til forbedringer anfører kommunen at det er behov for større differensiering mellom avtaleinnhold og typer av tiltak som er relevante mellom kommuner innenfor de samiske språkområdene. I sør er man langt mer avhengig av å drive en bred kulturbasert språkbygging for å kunne vitalisere språket og oppnå en mer funksjonell tospråkighet.

4.2 RAARVIHKE/RØYRVIK KOMMUNE

4.2.1 BAKGRUNN

Røyrvik er en liten kommune med ca 475 innbyggere. Det er registrert 38 medlemmer i samemantallet i kommunen. Jord- og skogbruk er viktige næringer, og kommunen har vært inne i en omfattende omstillingsprosess i forbindelse med nedleggingen av gruvedriften i 1998. Kraftproduksjonen med basis i de store vassdragene Limingen, Tunnsjøen og Namsvatnet er betydelig.

Røyrvik har ikke vært med i de tidligere refererte av språksentre og samisk forvaltningsperspektiv.

4.2.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Røyrvik kom inn i det samiske forvaltningsområdet fra 2013. Det var bred politisk enighet om å søke tilslutning og det ble inngått en samarbeidsavtale med Sametinget for perioden 2013 – 2015. Ettersom man har vært med så vidt begrenset tid er erfaringene ikke sammenlignbare med tidligere ordning, men gir bidrag til en generell forståelse om hvordan kriterier og avtaleform virker.

I basis- og betjeningsdelen er det innenfor kommunikasjon og informasjon lagt vekt på at man skal utvikle bruken av kommunens nettside. Søknadsskjema, utvalgte dokumenter og informasjonsmateriell skal oversettes til samisk og det skal tilbys tolk til samiske innbyggere ved henvendelser til helsevesenet og kommunale saksbehandlere.

I forhold til profilering og synliggjøring er det lagt vekt på skilting på samisk i bygg og kontorer, tilrettelegging for registrering og bruk av samiske stedsnavn i kommunens arkiv og postsystem. Synliggjøringen er særlig vektlagt i forbindelse med mottak, venteliste, møtelokaler og fellesarenaer for kommunal tjenesteyting.

Innenfor kompetanseområdet skal Røyrvik ha to ansatte med samisk språkkompetanse med ansvar for koordinering av samiske språk- og kulturtiltak internt. De ansatte skal tilbys samisk språkkurs og kunnskap om samisk språk, kultur og samfunnsliv skal vektlegges som tilleggskvalifikasjon ved tilsetting.

4.2.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Her vektlegger kommunen å utvikle flere språkarenaer i kommunen, samt videreføring av pågående dokumentasjons-/formidlingsprosjekter. Man vil motivere til kompetanseheving innenfor samisk språk og kultur og generell synliggjøring. Det legges særlig vekt på språkstimulerende tiltak i barnehage og skole, samt å utvikle identitetsskapende tiltak.

Det har vært noen variasjoner i den politiske forankringen ut fra skifte av posisjon og opposisjon. Ordføreren har vært med hele tiden i prosessen i forrige periode, men også den nyvalgte fra Samarbeidslista. Det har vært liten grad av konflikt selv om det er påpekt nyanser i oppfatninger underveis.

4.2.4 ERFARINGER MED SAMARBEIDSAVTALE OG ORGANISERING

Kommunens erfaring med etablering av samarbeidsavtalen har gjennomgående vært gode, selv om man erfarte at det tok noe tid å avklare form og innhold i søknaden. Det ble beskrevet som en type nybrottsarbeid i hvordan tiltak og innhold måtte forankres. Man opplever nå at samarbeidsavtalen og forutsetningene har «satt seg» i organisasjonen.

I startfasen hadde man i Røyrvik en ressursgruppe som var viktig for forankring og innrettingen av tiltak som ble valgt. Når det gjaldt planleggingen var forankringen likevel relativt mye personavhengig, og utviklingen av innholdet ble lite endret i ved planleggingen fra år til år. Flere ønsket ut fra erfaringen å kunne gå tilbake til ordningen med ressursgruppe.

Kommunen har hatt og utviklet gode samarbeidsrelasjoner med eksterne institusjoner som fylkeskommunen i Nord-Trøndelag og HINT i forbindelse med å få etablert gode språktilbud og læremiddelutvikling for kommuneansatte og samisk befolkning.

Man ser også for seg at det i fortsettelsen må etableres et tettere regionalt samarbeid for å styrke samisk språk og kultur. Røyrvik ser for seg å kunne spille en rolle som ressursmiljø og ta føring på områder av utviklingsaktivitet. Både politisk og administrativt blir det fremhevet at samarbeidet med fylkeskommunen må bli tettere, bl.a. i forhold til næringsutvikling. I forbindelse med arbeid med kommunereformen blir det pekt på at det er viktig i Indre Namdalen å verne om den sterke posisjonen som samisk kultur og språk har. Dette betyr også at det ikke må skje en «utvanning» som følge av kommunesammenslåinger.

4.2.5 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Kommuneledelsen oppfatter kommunikasjonen med Sametinget som god både ved etableringen og perioden etterpå. Det gikk relativt raskt å få etablert tiltak i samarbeidsavtalen, men man fikk problemer med å få brukt midlene samme år og måtte søke overføring.

Rapporteringskravene som følger med tospråklighetsmidlene blir sett på som relativt krevende. Kommunen opplever at det kan være utfordrende å oppfylle avtalte aktiviteter og krav i forhold til innhold og kapasitet til gjennomføring.

Før man fikk ansatt økonomisjef i administrasjonen var situasjonen særlig utfordrende, og kommunen følte at man opererte i et vakuum. I løpet av det siste året (2014/15) fikk man også ny rådmann som i starten har blitt kjent med systemet som var etablert. Han vurderer i

dag at det er forbedringspotensial på alle nivåer, ettersom man er i en tidlig fase av å utvikle praksis og organisering.

På bakgrunn av de utfordringer man har hatt gjennom vakanser i ledende stillinger og behovet for en sterkere forankring av aktiviteten i de kommunale enhetene, har både politisk og administrativ ledelses fokusert på en bredere prosess og intern forankring. Dette har nok vært opplevd som en relativt stor og krevende endring av måten tospråklighetsmidlene og utviklingsarbeidet blir organisert på.

Språksentret ble seinere involvert i aktiviteten, og samarbeidet befinner seg i en utviklingsfase. For å koordinere sentrets virksomhet og forankre tydeligere, blir det viktig å etablere mekanismer og møteplasser for koordinering og rolleavklaring. Som en svært liten kommune med relativt begrensede administrative ressurser kan det oppleves som krevende å skulle forsterke og utvikle personellressurser og kompetanseområder knyttet til samisk kultur og språkutvikling, samtidig som dette blir en del av de enheter der kommunen skal drive tjenesteproduksjon. Problemet er størst i mindre kommuner, hvor stillingsressurser deles mellom samiske utviklingsfelter og andre arbeidsområder innenfor kommunens drift.

Rapporteringsformen, med vekt på utviklingsdelen, kan oppfattes som arbeidsbesparende ettersom tiltak innenfor basis- og betjeningsdelen ikke blir rapportert. Samtidig er det noen problemer knyttet til at det blir vanskelig å se sammenhengene og forankringen av utviklingsaktiviteter inn mot normal driftsaktivitet og betjening. Det oppleves at fokuset i for stor grad blir vridd i retning prosjektmessige tiltak og endringer mer enn utvikling av den underliggende styringen og driften av tjenesteproduksjonen.

4.2.6 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

I tilbakemeldingen fra kommunen blir det lagt vekt på at man synes avtaleverket blir for detaljert og lite tilpasset de utfordringer og løpende prioriteringer som kommunen må gjøre ift gjennomføringsevne.

Det blir pekt på at utviklingsdelen skulle føre til mer tilpasset og egenstyrt innretting av utviklingsarbeidet i kommunene. Erfaringene synes å være at samarbeidsavtalens form lett blir preget av standardiserte formuleringer om intensjoner (jf språklovens formuleringer og rettigheter), men i mindre grad fungerer som en systematisk plan for utviklingsarbeidet. I dette ligger at egne prioriteringer i for liten grad kommer fram som operative mål under aktivitetsplanleggingen. Kanskje medfører det også at man i for liten grad fastholder og utvikler tiltak der det tar lang tid for å oppnå resultater. Fokus på prosjektavgrensing og -finansiering (med bakgrunn i utviklingsdel og aktivitetsplan) oppfattes å føre til at man ikke tar høyde for hvilke typer tiltak som må gjennomføres langsiktig for å bygge opp strukturer og forutsetninger for revitalisering av samisk språkbruk med basis i lokal kultur.

4.2.7 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

Informasjon og skilting

I startfasen har det vært fokus på synliggjøring og skilting på samisk og bruken av samiske stedsnavn, som et grunnleggende element i en bevisstgjøring av samisk kultur og historie i

kommunen. Man gjør også en ominnredning og skilting på rådhuset for å videreføre arbeidet. Skilting av barnehagen er også blitt gjennomført til tross for etterslep i starten i forhold til planer.

Språkarenaer og møteplasser

Språkkonsulenten har bakgrunn fra kulturorganisasjoner i området, noe som gir en god bakgrunn for funksjonen i kommunen. I starten la man vekt på å etablere språkkafè for å stimulere til bruk av samisk språk og motivere nye deltakere til å lære det. Man hadde dette i startfasen i form av ulike temasamlinger på flere steder (Limingen Gjestegård, Røsla), med stor medvirkning fra samiske befolkningen. Arrangementsmessig ble dette samkjørt med Midtsommerseminaret i Røyrvik. Det deltok over 200 personer (eller nesten halvparten av kommunen) i disse møtene. Aktiviteter og tema ble etablert i et bredt samarbeid med bl.a. teaterlag, Sameskolen, Røyrvik skole og øvrige ressurspersoner. Disse arrangementene skapte mye samarbeid mellom innen kommunen og mot andre aktører som Fjelljom-koret, Snåsa kommune, Snåsa-koret, miljøet i Vuku m.fl., og ga økt samling mellom den samiske og øvrige befolkningen. Bl.a. ble det anlegget som man i nå forsøker å utvikle som en samisk destinasjon etablert gjennom at reindriften kjøpte anlegget på Bjørkmoen, som man ønsket å utvikle til turistanlegget Destinasjon Dærga, og som inngangsport til Børgefjell Nasjonalpark og som en sørsamisk kulturdestinasjon for reiseliv og opplevelse. Destinasjonen ble åpnet i 2012 og fikk stor oppmerksomhet.

Etter at initiativtaker flyttet ut har aktiviteten gått ned. Man opplever at det heller ikke er lett å forankre slike arenaskapende aktiviteter når man jobber gjennom den kommunale organiseringen og språksentret i dag. Det er også blitt mer krevende å forankre det samiske språkarbeidet politisk. I forhold til å etablere et grunnlag for språkstimulering og vitalisering, har man erfart at dette best skjer i tiltak som er forankret i samisk kultur og næring. Dette skaper en kontekst som bidrar til økt legitimitet og relevans for tospråklighetsarbeidet.

Henvendelser og service

Når det gjelder målet om å sikre betjening på samisk innenfor kommunens tjenesteproduksjon, mener kommuneledelse at man har greid å etablere kompetanse i tjenesteområdene, men at man må jobbe videre med å få dette bredere forankret i alle enheter. Det er gjennomført korte kurs for kommunens ansatte i arbeidstida.

Ut fra intervjuer og tilbakemeldinger fra brukersiden kan det virke som man ikke har fått det «trykk» som var intensjonen. Det hevdes derfor at det er noen av forventninger som enda ikke er blitt ivarettatt godt nok enda. Dette gjelder både i forhold til hvordan kommunens brukere blir møtt ved kontakt/henvendelse i form av hilsning på samisk og videre henvisning ift å kunne tilrettelegge tjenester på en god måte.

Kommunale websider

Røyrvik har samisk navn og innhold på sine hjemmesider, men omfanget og dybden av tilrettelegging er begrenset. Samisk innhold kan søkes fram, men man kan ikke velge samisk som språk for å benytte websiden og/eller hente ut samiskspråklig innhold direkte.

Tolking/oversettelse

Fokus i første periode har vært oversettelse av utvalgte dokumenter og utvikling av kommunens nettsider på samisk. Kommunen vurderer at man har relativt bra tilgang på

kompetanse og ressurser for gjennomføring. Man har til sammen 2 stillingsressurser til språkutvikling og oversettelse, i tillegg til en 60% stilling av tidligere språkkonsulent for å dokumentere samisk kultur i området. Ressursene brukes bredt i kommunen. Når det gjelder hva som oversettes av informasjon og kommunale dokumenter blir utlysinger og generell informasjon til innbyggere oversatt, mens det foregår en mer vurdering av hvilke dokumenter som blir oversatt.

Barnehage, skole og oppvekst

Nåværende språkkonsulent har bakgrunn fra skolen. Hun har i dag en deltidsstilling i skolen og har også vært en del av språksentret i kommunen. Etableringen av språksentret har vært en viktig forutsetning for arbeidet med tospråklighet i kommunen. Arbeidet mot skole og oppvekstområdet har vært prioritert og krevende pga at manglende læremidler gjør det nødvendig å utvikle egne. Bruker i dag mye tid og ressurser på dette arbeidet. Framover blir det viktig å anlegge et bredere perspektiv i språkarbeidet i skolen som også er kulturelt forankret.

Helse og sosial

Innenfor helse og omsorg har man 3 pleiemedarbeidere med samisk kompetanse som jobber bredt i enhetene. Man har også laget en «helsebok» på samisk som er blitt populær og trykket opp tre ganger.

4.2.8 OPPSUMMERENDE VURDERING

Røyrvik kommune har relativt kort erfaring som samisk forvaltningskommune og bruken av samarbeidsavtalen med Sametinget, og disse er bare knyttet til innføringen av den målstyrte modellen. Innrettingen av tiltakene i samarbeidsavtalen reflekterer at problemstillingen i tospråklighetsarbeidet er å arbeide med økt synlighet for samisk språk og kultur som grunnlag for revitalisering og normalisering av tospråklighet i kommunen.

Utviklingsarbeidet ble bredt forankret i starten, men det synes å være behov for både en bredere forankring hos befolkning og brukere, samt at den kommunale organiseringen av tjenesteproduksjon og tilrettelegging for samisk betjening må utvikles betydelig både gjennom tilføring av språkkompetanse og tydelig organisatorisk og ledelsesmessig forankring innenfor tjenestoområder og enhetsledelse.

Som en liten kommune opplever man det som krevende å tilrettelegge utviklingsaktivitet innenfor de ressursmessige rammer som tilgjengelige ressurser og kompetanse setter (selv om man mener at det er etablert relativt gode rammer for å styrke samisk språk og kultur gjennom tospråklighetsmidlene og driften av språksentret).

Framover pekes det på at det er behov for å få til et tettere samarbeid og dialog med Sametinget for å klargjøre hvordan ressursrammer og virkemidler faktisk kan benyttes til å drive et langsiktig språkutviklingsarbeid samtidig som man på kort sikt driver begrenset samisk betjening. Rapporteringen bør sees på som mer helhetlig, der sammenhengene mellom basis-, betjenings- og utviklingsdelen blir tydeliggjort og det legges mer langsiktige strategiske rammer for satsingen. Det blir også viktig å jobbe videre med nettverksbygging og utviklingskompetanse for å kunne nyttiggjøre seg ressurser og skape brukermessige forbedringer og tospråklighet i kommunen.

4.3 DIVTASUONA SUOHKAN /TYSFJORD KOMMUNE

4.3.1 BAKGRUNN

Tysfjord kom inn i det samiske språkforvaltningsområdet fra 1. januar 2006. Politisk skjedde beslutningen med et knapt flertall på en stemmes overvekt, slik at vedtaket var relativt svakt forankret fra starten. Fra kommunens side blir det pekt på at det var de økonomiske forutsetningene ved å inngå avtalen som ble oppfattet som det mest problematiske ved å gå inn.

I ettertid har det vært ulike politiske debatter knyttet til samiske forhold både i forbindelse med utvikling av den samiske skolen og synliggjøring av kommunenavnet. Den tidligere rådmannen i kommunen (som var gått av like før evalueringen ble gjennomført) fulgte opp prosessen tett helt fra starten.

Fra starten i 2007 var det fokus på oversetting og tolking, og det ble referert til at avtalen med Sametinget fremsto som et viktig grunnlag for kommunen i møtet med den samiske befolkningen.

4.3.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Tysfjord inngikk på linje med øvrige kommunene en samarbeidsavtale med Sametinget for perioden 2012 – 2014. Avtalen følger samme mal, og innenfor basis- og betjeningsdelen er det lagt vekt på utviklingen av kommunens internettside på samisk, samt oversettelse av kunngjøringer og stillingsutlysninger til samisk. Det skal også prioriteres oversettelse av informasjon om kommunal virksomhet til samisk.

Under punktet om profilering og synliggjøring er det spesifisert tiltak for skilting av kommunale bygg og virksomheter (som legekontorer, rådhus mm). Samiske stedsnavn skal benyttes ved skilting og i andre sammenhenger. Det er også lagt vekt på bruk av samisk kunst og interiør som elementer i synliggjøring og profilering.

Når det gjelder utvikling av samisk språkkompetansen, legges det i avtalens punkt 3 opp til å tilby kurs for samisktalende ansatte og ansatte i eldreomsorgen. Det skulle også tilbys grunnkurs og oppfølging til ansatte generelt i kommunen, og det blir vist til at samisk språk skal tillegges kompetanseverdi ved ansettelser og utlysninger.

I tilknytning til kirkelige tjenester viser avtalen til at det skal anskaffes materiell på samisk og innføring av samisk liturgi. Også oversettelser og fellestiltak i forbindelse med religiøse individuelle tjenester skal styrkes.

4.3.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Innenfor helseområdet er det pekt på bruk av avtalemidler til finansiering av aktivtør (under utviklingsdelen).

I aktivitetsplan og budsjett var rammen for 2010 vel 1,8 millioner kroner. Av dette var knapt 700000 avsatt til finansiering av samisk språkmedarbeider, mens man budsjetterte ca

500000 hver til samisk aktivitet og tiltak i regi av kulturskolen. Dessuten inngikk 100000 til stipendmidler for språkutvikling. Totalt vises det i plangrunnlaget til at summen av ressurser som inngår til samisk utvikling i regi av kommune, Árran og samiske foreninger beløp seg på nærmere 7 millioner kroner for årene 2012 - 2014.

Utviklingsdelen prioriterer i treårsperioden en rekke tiltak med vekt på vitalisering og synliggjøring av lulesamisk språk og styrke språket blant barn og unge. For å oppnå funksjonell tospråklighet prioriteres språkarenaer, tilgang til personer som bruker samisk språk i skolen, samt etablering av snakkegrupper knyttet til temaområder som er knyttet til samisk historie og kultur. Tiltak som familiegrupper, skrivegrupper og språkkurs er prioritert i utviklingsdelen. Man satser også på å bruke samisk person i formidling av samisk språk og kultur innenfor helse og omsorgssektoren.

For å styrke lulesamisk språk og bygge opp nettverk og kommunikasjon ble det også lagt opp til etablering av grupper med samiske eldre som formidlere av kultur og historie. Etablering av en kulturell møteplass mellom kulturskolen i Tysfjord, Gällivare og Jokkmokk, der elever i grunnskolen kunne samarbeide om samisk kulturutvikling. I planen inngår også etablering av samisk webavis med både norsk og svensk redaktør (3-årig prosjekt).

Det er videre lagt vekt på kulturtiltak som kan bidra til bevisstgjøring og synliggjøring gjennom aktiviteter som lulesamisk ungdomsfestival, språk og kulturfestival og ulike tiltak for motivasjon og holdningsskapende arbeid.

Kommunen inngikk samarbeidsavtaler med en rekke lag og foreningen om tiltak for å få til en bredere involvering i arbeidet med vitalisering og synliggjøring av samisk språk og kultur. Samarbeidet omfattet bl.a. Drag IL (damelaget), Drag Jiena, Nouraj TV, Drag Aktivitetsmarkand, Boulvas Buolvaj, Urheim Kunst og håndverk, Árran og Vuonaga (Fjordfolk).

Språksentret Árran spiller en betydelig rolle i gjennomføringen av tiltakene under utviklingsdelen, bl.a. I 2013 hadde man ansvaret for en språk- og litteraturfestival, samt en stemmerettskonferanse for ungdom i forbindelse med stemmerettsjubileet samme år. Festivalen kombinerte også musikalsk og annen kulturell virksomhet med vekt på å fremme språklig og kulturell likestilling.

4.3.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Ved forberedelsen av samarbeidsavtalen fremkom det innspill fra foreldre i forhold til den planen som ble fremmet av formannskapet, og dette blir også kommentert som en bekymring i et brev fra samiske representanter fra Norske Samers Riksforbund (NSR) til kommunen. Det blir særlig vist til forslag om stillingsreduksjon for språkmedarbeider ved Drag skole, der NSR oppfordrer kommunen til å beholde denne ressursen ut fra det lulesamiske språkets truede stilling. Det samme synet gjelder også planene om å fjerne samisk helsearbeider ved sykehjemmet i Kjøpsvik, noe man finner uforståelig ut fra at det nettopp var språkkompetansen som var grunnlaget for ansettelsen. NSR foreslår derfor at de samiske språkressursene beholdes og at man heller ser på hvordan man kan utnytte andre av Sametingets virkemidler for språkopplæring og har et nært samarbeid med Árran.

Før evalueringen ble det skifte av både politisk ledelse og rådmann i kommunen, og det foregår nå en prosess for å forankre språkarbeidet videre. I intervjuene redegjorde man for aktiviteten i starten i 2007, der hovedvekten ble lagt på oversetting og tolking. Avtalen hadde preg av å fungere som en legitimering i kommunens møte med den samiske befolkningen, selv om man hadde ressurspersoner med samisk kompetanse i kommunen.

I forbindelse med satsingen på oversettelse og språkopplæring erfarte man ifølge kommunen ikke noen stor interesse for å lære samisk språk. Språkkonsulenten gjennomførte forsøk på simultan tolking, men dette var vanskelig å få til i omfang ettersom man også manglet de politiske termene. Dette medførte at det ble relativt lite tolking fra samisk til norsk. Erfaring med å bruke radiooverføring fungerte ikke bra. Man hadde også en avtale med Árran om beredskap på tolketjenester, men denne ble avvirket i 2015.

Kommunen viser også til at man for å få brukt språket i politikken må få til en bedre teknisk løsning (på samme måte som Sametinget), som sikrer at man kunne høre og bruke språket direkte uansett førstespråk deltakerne velger.

For et par år siden hadde man en debatt om bruken av ressurser og tiltak i avtalen, og man valgte da å prioritere en større bruk av midler inn mot barn og skole for å styrke språkutviklingen. Man har også hatt tilsvarende vurderinger av effekten av bruken av store midler til annonsering.

4.3.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Tysfjord kommune gir uttrykk for at det var en god dialog omkring rammene og innrettingen av samarbeidsavtalen med Sametinget fra 2012, og at man oppfattet at Sametinget var fornøyd med innrettingen av samarbeidsavtale og utviklingsdel.

I 2014 inndro Sametinget ca 1 million kroner av tospråklighetsmidlene som man ikke så mulig å benytte i 2013 etter de inngåtte samarbeidsavtaler med samiske organisasjoner. I forkant av denne hadde man en kommunikasjon med Sametinget om behovet for utsettelse av aktivitetene, og hvorvidt det krevdes tillatelse fra Sametinget for å overføre innvilgete tospråklighetsmidler etter samarbeidsavtalen til bundet fond i kommunen for seinere bruk. Dialogen og uklarhetene med Sametinget gikk på hvordan kommunens økonomiledelse gjennom sitt regnskap dokumenterte faktisk ressursbruk og realitetene bak fondsavsetningen.

Kommuneledelsen vurderer at man har en god dialog med Sametinget, og at den har blitt bedre den siste tiden. Besøk av Sametingets politiske ledelse har vært nyttig for å sette lulesamisk språkutvikling i kommunen på kartet politisk. Gjennom avtaleverket mener man at det har skjedd en forbedring av mulighetene til å kunne jobbe mer langsiktig med kultur- og språkutvikling. Fra kommunens side vektlegges også de samarbeidsavtaler man har iverksatt med lag og foreninger som viktige elementer i utviklingsarbeidet. Dette gir en bredere forankring og en tettere dialog med brukersiden, selv om kommunen også gir uttrykk for at det er behov for å jobbe videre med forankringen av samarbeid og roller mellom kommunen og samarbeidspartnere.

Det blir vurdert at kriteriene som benyttes i begrenset grad gir et godt grunnlag for prioriteringer og målretting av samarbeidsavtalenes omfang og innhold. Administrativt blir det vist til at man ønsker seg en bredere og sterkere politisk prioritering av rammene for utviklingsaktivitetene i samarbeidsavtale og utviklingsdel. I dag oppleves det slik at tospråklighetsmidlene sin avgrensing i kommunale virksomhetsområder for språkarbeidet virker uklare for kommunene, og at det er behov for å klargjøre hvordan samlet ansvar, ressursbruk og godkjenning av aktiviteter kan organiseres bedre for å ivareta språkutviklingen i det lulesamiske området.

4.3.6 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

I forhold til det lulesamiske språkets synlighet og brukerorientering av kommunens virksomhet med støtte av tospråklighetsmidlene blir det vist til at man har styrket planleggingen med dialog- og brukermøter. Det blir også vist til at det snakkes samisk på skolen, i Árran og de arenaer som tidligere var usynlige.

Ut fra de brukerrepresentanter vi var i stand til å få synspunkter fra gjennom intervjuerunden, ble det vist til at utviklingen gikk saktere og mer begrenset enn det man hadde hatt forventninger til i startfasen.

Kommunens hjemmeside foreligger med muligheter for norsk og samisk språkvalg, men omfanget av oversatt innhold varierer betydelig med tjeneste- og temaområder. Det er likevel et inntrykk at det i Tysfjord gjennomgående er forsøkt å få til en mer gjennomført tospråklig hjemmeside enn i flere av de øvrige kommunene. Presentasjon av kommunen og bakgrunnsstoff finnes på både norsk og samisk. Generelle nyheter foreligger for det meste på norsk, men med oversatte utvalgte saker/dokumenter. Hjemmesiden har koblinger til språksentret Árrans hjemmesider med et omfattende samisk innhold.

Det foreligger også oversettelser i presentasjonen av kommunale virksomheter og tjenesteområder. Politisk organisering er stort sett på norsk, og det samme gjelder protokoller/referater fra politiske utvalg i kommunen. Informasjon om stillinger er lite oversatt (i den perioden vi har sett vurdert) og det samme gjelder plandokumenter vi har sett.

4.3.7 OPPSUMMERENDE VURDERING

I Tysfjord finner vi at den samiske befolkningen i noen grad er politisk og administrativt representert. Vi ser at kommunen er preget av at kommunen i stor grad er etnisk og politisk delt mellom vestsiden og østsiden av fjorden. Samiske brukere har i rimelig grad tilgang til tjenester på samisk på den ene siden av fjorden, mens situasjonen er langt dårligere på den andre siden. Dette reflekterer fortsatte utfordringer i forhold til forankring av utviklingsarbeidet politisk, i kommuneadministrasjon og i tjenesteområdene.

4.4 LOABÁGA SUONKAN / LAVANGEN KOMMUNE

4.4.1 BAKGRUNN

Lavangen kom inn i ordningen fra 1. oktober 2009, og midler ble stilt til rådighet i forbindelse med revidert budsjett samme høst. Allerede ved etableringen la kommunen opp en femårig ramme for utviklingen av samisk språk og kultur i kommunen. Kommunen legger vekt på at det i arbeidet med utvikling av samisk språk, historie og kultur har betydd mye å komme inn i det samiske forvaltningsområdet og samarbeidsavtalen med Sametinget.

Bakgrunnen for at man valgte å gå inn var en lang prosess tilbake på 70-tallet med bl.a. etableringen av historielag som førte til interesse for å revitalisere samisk språk. Gjennom 80-tallet fikk et stort antall elever opplæring i samisk og utover 90-tallet vokste det et ønske blant foreldre om å styrke den tospråklige kompetansen, noe som etter hvert ledet til det politiske engasjementet for å bli samisk forvaltningskommune.

Etableringen av språksentret skjedde i 2009, samtidig med inngangen i forvaltningsområdet, og har vært en viktig forutsetning for det språklige utviklingsarbeidet som er omfattet av samarbeidsavtalen med Sametinget. Språksentrets leder har også vært sentral i den bevisste og strategiske fokuseringen på metodikk i det språklige utviklingsarbeidet. Man har benyttet mye tid og ressurser til å hente metodiske erfaringer fra bl.a. Israel og Wales etter den såkalte ULPAN-metoden, og kommunen har gjennom dette bygd faglige nettverk internasjonalt. Metoden har som fokus å etablere en rask og funksjonell kompetanse som setter brukerne i stand til å bruke samisk til å forstå, snakke og skrive for å delta i samfunnsliv og hverdagsliv.

Språksentrets ressurser har blitt brukt til å bygge opp kompetansetilbud basert på bruk av fjernundervisning, samarbeid med bl.a. tidligere Høgskolen i Finnmark, Universitetet i Tromsø, med språksentret som lokal tilrettelegger og lærerressurser. Språksentret har også tatt en regional kompetansefunksjon i sitt område og har samarbeid med flere kommuner, bl.a. Kåfjord og Tysfjord.

4.4.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

I samarbeidsavtalen mellom kommunen og Sametinget er det lagt vekt på profilerings- og synliggjøringstiltak i form av skilting på samisk av bygninger, institusjoner, veier og møteplasser, samt registrering og bruk av samiske stedsnavn. Avtalen har også som formål i sikre språkopplæring og kompetanseutvikling i samisk blant ansatte i kommunen, samt å sikre individuelle rettigheter innenfor helse- og sosialsektoren og kirkelige tjenester.

Gjennomføringen av utviklingen etter avtalen har vært tydelig forankret hos språksentret og Lavangen kommune, som har en løpende dialog med betydelige frihetsgrader. Dette har vært en viktig forutsetning for å utvikle en langsiktig strategi med konkretisering av tiltak og fokus på metodisk utvikling.

Lavangen har også satset sterkt på språkbud som metodikk for å stimulere bruk og læring av samisk språk, både på barnehagen på Fosbakken og Lavangen skole. Sentralt i dette

arbeidet har vært utvikling i tråd med den såkalte ULPAN-metodikken, som har sin bakgrunn i intensiv læring av hebraisk og integrering av immigranter i Israel. Metoden vektlegger en rask og grunnleggende opplærings om skal sikre at immigranter raskt blir i stand til å samtale, skrive og oppfatte det nye språket. Metodearbeidet med tilpasning til samisk opplæring har skjedd i et samarbeid mellom språksentret i Lavangen, Universitetet i Nordland og Fylkesmannen i Nordland.

4.4.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Når det gjelder utviklingsdelen (artikkel 5) er tiltakene definert som ledd i en strategi med ambisiøse mål om å etablere språkarenaer for barn og unge som et langsiktig grunnlag for tospråklig og revitalisering av samisk språk og kultur. Etableringen av et samisk oppvekstsenter med et samlet tilbud for barnehage, skole og SFO.

Innenfor språkutvikling følger man opp den opprinnelige språksatsingen fra starten i form av et femårig program for voksenopplæring i samisk. Innenfor skolen har målet vært å kunne tilby alle elever samisk språkopplæring. Kommunen har også etablert en samisk språkplan for perioden 2011 -2015 som styrer det strategiske utviklingsarbeidet med tospråklig utvikling. Gjennom planen settes det ambisiøse mål for å videreutvikle samisk språk, kultur og identitet for å sikre at samisk i framtida skal være et levende språk som brukes i alle sammenhenger.

Avtalen har innenfor helse- og sosialområdet som mål å utvikle konkret tilrettelegging av omsorgstjenestene til samiske brukere med vekt på livskvalitet og trivsel. På vanlig måte er kommunen også forpliktet til å utarbeide årlig aktivitetsplan og rapportering til Sametinget om mål og resultater som oppnås.

Aktivitetsplanene for perioden gir et mer detaljert bilde over innholdet i satsingene. I starten av treårsperioden er det lagt vekt på tiltak rettet mot barnehager og skoler, samiske språkkurs (nybegynnere, SAM1 og SAM2, kveldskurs) til ansatte og innbyggere og oppfølging av det siste del av voksenopplæringsprogrammet i samisk.

Tospråklig skilting har fortsatt vært prioritert i siste avtaleperiode. I forhold til synliggjøring er det også prioritert å oversette innhold og ta i bruk samisk på kommunens hjemmesider. Det er også planlagt og gjennomført en rekke tiltak for å formidle samisk kultur og historie og skape nye språkarenaer (som Lavangsvekkja).

Mot slutten av avtaleperioden har kommunen prioritert innsatsen mot språkbud for barn og foreldre i kommunen, samt voksenopplæringsprogrammet for å tilby SAM1 og SAM2. Videre har det vært fokus på omsorgsprosjektet, språksentrets rolle i kommunalt ansatte og innbyggere, samt innsats rettet mot barnehager og skoler.

Tiltakene de tre årene er i stor grad de samme, men prioriteringen fra år til år har vært tilpasset et strategisk mål om å etablere et ressursmessig og kompetansebasert fundament for å kunne tilby samisk til alle innbyggere og stimulere til revitalisering og aktiv bruk av samisk gjennom språkbading etter ULPAN-metodikken.

Det blir lagt vekt på at kommunen ikke hadde vært i stand til å drive denne utviklingen uten de midlene man blir tilført gjennom tilskudd til tospråklighet, drift av språksentret og andre prosjektbaserte tilskudd man har vært i stand til å oppnå. I fortsettelsen ønsker man en utvikling av samarbeidsmodellen som kan bidra til å få til en økonomisk forsterking av utviklingsarbeidet. Kommunen har et bredt samarbeid både mot fylkesmannen i Troms og Nordland om metodeutviklingen etter ULPAN-metoden, men viser til at det er lett å havne i kamp om basisbevilgninger framover dersom ikke det finnes midler til å drive utvikling.

4.4.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Med språksentret som tilrettelegger har kommunen hatt møter med Sametinget om gjennomføringen. I disse sammenhengene har man lagt vekt på at det er langt mer krevende å drive revitaliseringsarbeidet i de områder der samisk står svakt enn det vil være i kjerne-/majoritetskommunene (der språket opprettholdes gjennom bred bruk og betjening). Dette har vært kommunisert til Sametinget, der man også har vært representert gjennom hele perioden man har vært i det samiske forvaltningsområdet. Man opplever likevel at det er vanskelig å nå fram med disse synspunktene i dialogen med Sametinget.

I forhold til bruken av midlene mener man at dette skjer i tråd med hensikten med midlene, bl.a. ved at satsingen på barnehagetrinnet skjer med sponning av midlene. Dette har også vært en bevisst politisk holdning som har bidratt til et langsiktig innhold i aktivitetene i samarbeidsavtalen med sikte på å etablere fundament og metoder i arbeidet som er tilstrekkelige for revitalisering og normalisering av funksjonell tospråklighet i kommunen.

Politisk har Lavangen hatt et samepolitisk utvalg (SPU) med direkte innstillingsrett til kommunestyret og egne budsjettmidler, som også sikrer den politiske koordineringen av samspillet med språksentret. Det er etablert kontaktmøter med administrasjonen annenhver måned som å gi en oppdatering til politisk ledelse, noe som også er grunnlaget for involvering av formannskap og kommunestyre til beslutninger. Kommunen vurderer nå å gå tilbake til utvalgsmodellen etter at man til nå har valgt å forholde seg til trenivåmodellen for kommunal styring.

Kommunen vurderer selv at deres rapporteringssystem er tilstrekkelig og antakelig blant de bedre i fylket og resten av landet. Man har derfor ikke problemer med å fylle de rapporteringskrav som Sametinget har satt, men erfaringene viser at det kan være tids- og ressursmessige tilpasninger å gjøre i forhold til format og levering av rapporter.

4.4.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Ut fra erfaringene blir det lagt vekt på at endringen til den målstyrte modellen har bidratt positivt til å forsterke utviklingsfokuset i språkarbeidet gjennom at oppmerksomhet og rapportering er lagt mot utviklingsdelen. Samtidig understreker man forankringen i betjening og ordinær virksomhetsutvikling i kommunen som en viktig forutsetning for at det skal kunne skapes resultater over tid.

Både av intervjuer og grunnlagsdata fra kontakten mellom Sametinget og kommunen er det et inntrykk at dialogen i stor utstrekning handler om formelle rapporteringskrav, tidsfrister og godkjenning av tiltak i aktivitetsplaner. Det er vanskelig å spore en mer relasjonsbasert dialog som går på samhandlingsformen og partenes roller for å drive et langsiktig og målstyrt utviklingsarbeid. Samarbeidsavtalen dokumenterer at Lavangen i stor grad har lagt en strategisk ramme omkring innhold og oppfølging, mens dialogen synes å bli mer teknisk og formell. Valget av satsingen på språkbud og ULPAN-metodikken var etablert før omleggingen av kriteriene kom, men den har bidratt til å kunne opprettholde den metodiske innretningen i arbeidet i siste avtaleperiode.

Når det gjelder summen av rapporteringsformatet og dialogen med Sametinget fremkommer det synspunkter om at man opplever å ha en god og løpende kontakt med Sametinget, men at denne i for liten grad retter seg mot de grunnleggende og langsiktige forutsetningene for kommunens strategi. Man har derfor hatt noen interne møter og debatter om hvordan man har behov for å utvikle ordningen videre. Det blir også lagt vekt på at omleggingen av rapportering mot utviklingsdelen har ført til noe større krav, samtidig som man opplever redusert frihet til å velge fornuftige lokale tiltak. I noen grad kan dette ha med avtalens innretning mot språklige krav og rettigheter, og i mindre grad strategiske rammer for organisering og styring av utviklingsaktiviteten i Lavangen.

Fra kommunen og språksentrets side blir det lagt vekt på at man med den nåværende ordningen må være mer strukturert for å kunne opprettholde aktivitetsnivået. Det er blitt noe strengere frister til rapportering og generelt mer komplisert å få ting til å «gå rundt» over tid. Det oppleves som mer ressurskrevende å tilfredsstille rapporteringen enn det var under den kostnadsstyrte modellen man fulgte de første årene.

Samtidig mener man at den sterke og langsiktige innretningen av voksenopplæringsprogrammet og metodikken for tospråklighet som er utviklet sammen med konsolidering av språksentrets ressurser og rolle, har skapt et fundament som gjør at man kan følge opp den positive utviklingen i framtida. Kommunen og språksentret har også hatt og har et nært samarbeid med Tysfjord og Kåfjord kommune. Lavangen har også stor tro på interkommunalt samarbeid med Salangen og Gratangen som en forutsetning for videre konsolidering av arbeidet med tospråklighetsutviklingen.

4.4.6 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

Her kommenteres funn i forhold til et samisk brukerperspektiv på møtet med kommunen i forbindelse med tjenesteområdene og betjening.

Informasjon og skilting

Skilting og synliggjøring har vært en del av utviklingsaktiviteten i Lavangen helt fra starten, og det begynner nå å vise resultater, selv om det har tatt tid. Høsten 2015 kom det tospråklige skiltet med kommunenavnet på plass. Årsaken har vært at det har tatt tid å godkjenne skiltbruken etter at kommunen kom inn i det samiske forvaltningsområdet. For offentlige og kommunale bygg er det foretatt skilting som forutsatt i samarbeidsavtalen,

men synliggjøring og dokumentasjon/bruk av samiske stedsnavn inngår også i siste års aktivitetsplan (2014).

Kommunens websider gir valgmulighet både for norsk og samisk, men innholdet er lite oversatt. I stor grad er det henvisninger og lenker som er oversatt, mens innhold foreligger på norsk når man går inn. Informasjonen på hjemmesiden er ikke knyttet til saksdokumenter og protokoller for politiske saker og møter.

Henvendelser og service

Fra kommunens blir henvendelser på samisk besvart på samisk. Det blir lagt til rette for at samiske brukere kan benytte sitt språk i møtet med kommunen og offentlige etater. Det har vært og blir satset på kurstilbud for å støtte opp om ansattes muligheter til å lære seg samisk og styrke kompetansen innenfor alle enhetsområder.

Tolking/oversettelse

Språksentret bidrar i forbindelse med henvendelser med behov for tolking for samiske brukere. Det fremgår ikke av hjemmesiden noen informasjon om muligheter for tolking til samisk.

I forbindelse med den politiske virksomheten i kommunen vil Samepolitisk utvalg (SPU) fungere som et politisk sekretariat som har både ressursansvar og politisk beslutningsmyndighet. Dette bidrar til at det samiske perspektivet blir mer helhetlig ivaretatt over tid.

Barnehage, skole og oppvekst

Ut fra gjennomgangen av aktivitetsplanene i perioden 2012 – 2014 har man satset sterkt på barn og unge som målgruppe i strategien, i tillegg til satsingen på voksenopplæringssatsingen.

For å utvikle plattformen for tospråklighet sies det at det blir viktig å skape «en resonanskasse» for samisk språkbruk gjennom å utvikle mange arenaer for språkbruk og utvikling. Dette har til nå skjedd gjennom omfattende prosjektbasert jobbing for å etablere nye arenaer og aktiviteter der samisk historie, språk og kultur blir brukt. Det blir understreket at satsingen på omfattende språkbading ikke er sikret gjennom Opplæringsloven eller Sameloven, og at dette utgjør en langsiktig usikkerhet for det videre arbeidet. Viktig at tospråklighetsmidlene i fortsettelsen vil kunne brukes for å sikre satsingen på språkbadsbarnehage. Fremover i tid vil det være en annen vurdering, avhengig av utviklingen.

Det var bred politisk enighet om satsingen på å etablere et samisk oppvekstsenter. Det ble noen diskusjoner omkring lokaliseringen, ikke hvorvidt man skulle satse på en slik organisering og satsing. Etableringen av et oppvekstsenter har bidratt til å styrke det helhetlige utviklingsarbeidet ved at man gjennom samlokaliseringen får et større miljø med bedre kvalitet og kapasitet til å drive praktisk vitalisering og språkutvikling. Det har også styrket rekrutteringen og utvikling av samisk språkkompetanse blant personalet i barnehagen.

Helse og sosial

Tiltak er gjennomført innenfor omsorgssektoren i avtaleperioden i henhold til pkt 5 i samarbeidsavtalen og man gjennomgår nå også hele det sosiale tjenesteområdet og NAV for å sikre livskvalitet og trivsel (jf språkplanen og samarbeidsavtalens målsetninger).

Her har det vært arbeidet med kompetansesatsing for sykehjemstjenesten med særlig vekt på å gi samiske brukere et bedre tilpasset pleietilbud med samisk språkbruk, særlig i forbindelse med alderdom/demens.

4.4.7 OPPSUMMERENDE VURDERING

Lavangen fremstår som en offensiv og godt fungerende kommune når det gjelder forankringen og utviklingen av den strategiske innretningen av sin satsing på tospråklighet og styrking av synligheten av samisk språk og kultur. Samarbeidet med Sametinget blir verdsatt som en viktig forutsetning, sammen med at arbeidet er forankret strategisk i kommunens samiske språkplan.

Kommunen skiller seg tydelig ut i forhold til å ha gjort grundig og bred erfaringsinnhenting og satsing på utvikling av både kompetanse, læringsmetodikk og et bredt sett av aktiviteter for å skape tilstrekkelig omfang i læring og vitalisering av samisk språkutvikling. Den politiske forankringen oppleves som bred og stabil gjennom samepolitisk utvalg (SPU), og det er et inntrykk at resultatene satsingen også blir verdsatt blant brukerne av kommunens tjenester.

Forankringen av samarbeidsavtalen og gjennomføringen av språkopplæring og utviklingsstøtte blir godt ivaretatt gjennom et tett samarbeid med språksentret og en svært aktiv ledelse der. Det er også utviklet et bredt samarbeid med andre kommuner og i andre land (Wales) knyttet til erfaringsutveksling og videreutvikling av ULPAN-metodikken. Sammen med en bevisst satsing fra barnehagetrinnet og etablering av et oppvekstsenter blir får tospråklighetsarbeidet større effekt fra tidlig oppvekst gjennom barnehage og skole.

Inntrykket er også positivt ut fra et brukerperspektiv i forhold til at det har vært jobbet bevisst og langsiktig med kompetansehevingstiltak på alle nivå rettet både mot kommunens ansatte og befolkningen.

Endringen i kriteriene blir stort sett oppfattet som noe mer krevende, men samtidig viktig for å sikre grunnlaget for en så vidt ambisiøs strategi som kommunen har valgt. Dialogen med Sametinget ønskes utviklet til å gi en bredere ramme og mulighet for strategisk tilpasning av innhold i forhold til hvilket trinn man er kommet til i utviklingen og de resultater man oppnår.

4.5 GÁIVUONA SUOHKAN /KÅFJORD KOMMUNE

4.5.1 BAKGRUNN

Kåfjord ligger i Troms omkring Kåfjorden, som henger sammen med Lyngenfjorden, og grenser mot nabokommunene Nordreisa, Storfjord og Lyngen. Kommunesentret ligger i Olderdalen, og befolkningen er ellers konsentrert i bygdene Manndalen og Birtavarre. Befolkningen var i 2012 på ca 2200 innbyggere, ganske likt fordelt mellom de tre tettstedene. Kommunen er kanskje mest kjent for urfolksfestivalen Riddu Riddu, som ble etablert i 1991, og har vært et årlig viktig arrangement siden for samisk kulturformidling og identitetsbygging.

Kommunen gikk inn i det samiske språkforvaltningsområdet samtidig med de nordsamiske kommunene i 1992, og to år seinere ble språksentret etablert. Det har ikke vært leder ved språksentret siden september 2014. Språksentrets hovedoppgaver er ifølge kommunens hjemmeside å styrke bruken interessen for og bruken av samisk språk i barnehage, skole og befolkningen generelt. Sentret bidrar med tolking, oversettelser og undervisningsmaterieell som tilbys i forbindelse med opplæring og kurstilbud.

Ved inngangen i det samiske språkforvaltningsområdet var det mange meninger blant kommunens befolkning, og det ble markert motstand på flere ulike måter. Kommunen har jobbet langsiktig med grunnlaget og forankringen av språkarbeidet også i perioden før man gikk over til målstyringsmodellen for tospråklighetsmidlene, bl.a. gjennom planen «Kåfjord som tospråklig kommune 2008 – 2012».

Politisk er samiske interesser ivaretatt gjennom Samepolitisk utvalg (SPU), som også forbereder og innstiller til rådmann forslag til tiltak i samarbeidsavtale og utviklingsdel. Ifølge møtereferater fra SPU er utvalget tett på styringen og bruken av tospråklighetsmidlene. Utvalget har også behandlet de pågående prosesser for utvikling av kommunestruktur, og forutsetter at man ved en omstrukturering måtte gjøre gjeldende språkkravene til alle kommuner, samt at slike endringer må følges av ressursmessige forsterkinger av språkarbeidet.

4.5.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Samarbeidsavtalen med Sametinget for perioden 2012 – 2014 har samme standardiserte format som for de øvrige kommuner. I avtalen forplikter kommunen seg i forhold til Samelovens språkbestemmelser og øvrig lovverk, med sikte på å sikre samiske innbyggere sine rettigheter.

Når det gjelder basis- og betjeningsdelen (Artikkel 4 i avtalen) forplikter kommunen seg til å gi informasjon og annonseringer på samisk. Det blir også vist til at kommunens hjemmeside i størst mulig grad skal være tospråklig. Man forplikter seg til å gi informasjon om kommunal virksomhet på samisk, og at et utvalg av sentrale kommunale dokumenter som plan- og strategidokumenter, årsmeldinger skal oversettes helt eller delvis til samisk.

Man skal legge til rette tiltak for profilering, skilting og synliggjøring for alle kommunale tjenesteområder og kontorer, samt at samiske navn og stedsnavn skal benyttes ved skilting av steder og veier.

Innenfor kompetanseutvikling i samisk språk legger avtalens pkt 3 opp til at kommunen skal arbeide aktivt for å utvikle språk og kulturkompetanse både blant egne ansatte og kommunens innbyggere. Kompetansen skal også tillegges verdi ved ansettelser, og kommunen tok sikte på å ha minst to personer med samisk språk og kulturkompetanse innenfor egen organisasjon som kan koordinere utviklingsarbeidet internt. Avtalen har også særlige omtaler av tilrettelegging innenfor helse- og sosialsektor og individuelle kirkelige tjenester som omtalt i språkreglene.

4.5.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

I samarbeidsavtalens utviklingsdel angir kommunen sine strategier og tiltak for å styrke samisk språk og kultur i kommunen. En hovedprioritering er å rette innsatsen mot barn og unge, og tiltak som er egnet til å nå denne målgruppen.

Videre legges det opp til et bredt samarbeid med lag, foreninger og andre aktører for å sikre en god forankring av utviklingsarbeidet. Tiltak som prioriteres skal fremme samisk språk og kultur til befolkningen i kommunen.

Kommunen legger også opp til at Samisk språksenter skal være en spydspiss i utviklingen av samisk språk og kultur. Dette gjelder særlig i kommunen, men også i regionen ellers. Det legges særlig vekt på at de kurs og kompetanserettede aktiviteter som språksentret tilbyr skal kvalitetssikres i samarbeid med høyskoler og universitet. Det blir sett som viktig at universitetet også tilbyr eksamensrelevante kurs og utdanningstilbud med relevans for samisk språkutvikling og -bruk.

Mer konkret er det i aktivitetsplanen gjennomgått de tiltak som man vil gjennomføre for å ivareta de hovedstrategiene som er referert ovenfor. I aktivitetsplan for 2012 er det foreslått tiltak med et budsjettbehov på ca 6 millioner kroner.

Hovedelementene i aktivitetsplanen er kostnadsgrunnlaget for den administrative tilretteleggingen for tospråklige tjenester, som utgjør litt over halvparten av rammen. I denne ligger det kostnader til administrative tjenester og ressursbruk, lønn- og pensjonsytelser, reiser, litteratur, møter og konferanser.

Videre er det prioritert 800000 kroner til Samisk språksenter for å kunne bistå kommunen med tolking, oversettelser, kurs, materiell og utdanningstilbud. Tiltakene er særlig innrettet mot barn og unge.

Man prioriterte videre bruk av vel 1 million kroner til kompetanseheving og en stipendordning rettet mot befolkningen for å stimulere til økt samisk språkkompetanse. Videre var det en mindre stipendpott mot videregående skole for å stimulere til valg av samisk som førstespråk.

Innenfor kulturområdet er en rekke tiltak prioritert for å støtte kurs og seminarer, samt anskaffelser av samisk materiell til bibliotek og kulturskolen. I tillegg foreslås å bruke litt over 200000 til å støtte kulturfestivalen Riddu Riddu som et viktig identitetsbyggende arrangement i regionen. Det foreslås også en mindre pott som skal brukes på lag og foreninger som bidrar i utviklingen av samisk språk og kultur.

For 2013 er budsjettrammen for aktivitetsplanen økt til ca 6,4 millioner kroner, men tiltakene forholder seg til de samme strategiene og hovedtiltakene som ble etablert i 2012. Tildelingen fra Sametinget av tospråklighetsmidlene var på ca 3,5 millioner kroner, der ca 1 million var utviklingstilskudd.

4.5.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Ut fra den administrative og politiske kommunikasjonen mellom kommunen og Sametinget synes det å være etablert en god dialog. Det er gjort en rekke fondsavsetninger av midler som man ikke har greid å benytte innenfor planperioden i perioden 2012 – 2014. Disse har stort sett skjedd innenfor de frister som Sametinget har satt for å kunne varsle og gjøre slike tilpasninger i gjennomføringen.

I 2014 avslo Sametinget kommunens forslag til stipendordning og støtte til festivalen Riddu Riddu med begrunnelsen at Sametinget hadde egne ordninger for dette eller allerede støttet festivalen. Kommunen fremholder i sin klage at stipendordningen for videregående skole er et viktig tiltak for å sikre at elever ved skolene i Trollvik og Olderdalen velger samisk. Tendensen har vært nedadgående i søkingen av stipend og valg av samisk som førstespråk ved overgangen til videregående skole. Kommunen argumenterte sterkt for stipendordningen som et viktig ledd i å styrke de som mangler eller bare har delvis kompetanse i samisk.

Fra politisk ledelse og sentral stab blir det pekt på erfaringene med avslag av bruk av tospråklighetsmidler til stipend og Riddu Riddu tilsier at Sametinget detaljstyrer midlene og at det trenges en bedre dialog. Sametinget oppleves i stor grad som «administrasjonsstyrt» og med liten kapasitet til dialog. Politisk hevdes det at det nye rammeverket og rapporteringen blir for detaljert og for lite strategisk innrettet i forhold til de utfordringer man har i Kåfjord i forhold til å bevare både egen dialekt og den sjøsamiske kulturen.

4.5.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

I forhold til endringen av kriteriene fra 2012 ble det fra kommunens side vurdert at omleggingen i liten grad har påvirket fokus i utviklingsarbeidet i Kåfjord. Det ble også vist til at omlegging til treårs planer var en forbedring for å innrette utviklingsarbeidet langsiktig.

I denne sammenheng ble det pekt på at man i fortsettelsen ser mer behov for kurs og språkbad-aktiviteter for å følge opp og videreutvikle kompetansen hos de som har vært på kurs. Kommunen har forsøkt å stimulere til språkbad bl.a. under Riddu Riddu-festivalen, men det har vært noe begrenset oppslutning om dette. Det gjelder også de aktiviteter man har forsøkt å gjennomføre overfor egne ansatte. Man forsøkte i 2014 å gjennomføre språkbad-

aktiviteter på Helligskogen, der man fikk prøvd ut metodikken. Dette ble opplevd som en forbedring.

Man hadde også planlagt en brukerundersøkelse i 2014, men denne måtte utsettes og ble ikke gjennomført. Det ble ellers pekt på at det er krevende å få til bred forankring av utviklingsarbeidet innenfor alle tjenesteområdene i kommunen. Å bruke det samiske språket ser ut til å kreve en sterk bevissthet hos ansatte.

4.5.6 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

Kommunen har gjennomført tiltak for skilting og bruk av samiske navn og stedsnavn for steder, veger og offentlige tjenester og bygg. Det annonseres også på kommunens hjemmeside at det for tiden også gjennomføres høringer om skrivemåten for stedsnavn både på samisk og kvensk, noe som viser at synliggjøring og profilering tar tid å utvikle.

Kommunens hjemmeside er i hovedsak norsk, men gir også løpende informasjon til innbyggere om de tiltak og aktiviteter som pågår for å revitalisere og utvikle det samiske språket og bruken av det. Når man velger samisk som språk, er lenkene til overskrifter og temaområder ofte oversatt, mens innholdet ofte foreligger på norsk.

Generelt later kommunale tjenesteområder og betjening å være mer tilgjengelig gjennom muntlig bruk enn i skriftlig form. Innenfor de områder som er særlig omtalt i språkreglene eller som angår oppvekstområder som skole og barnehage finner man et mer omfattende samiskspråklig innhold på den samiske hjemmesiden.

Innenfor politikk-området foreligger det meste av tekst og informasjon på norsk. Dette gjelder også protokoller, dokumenter og møtereferater fra Samepolitisk utvalg, der innholdet er blitt mindre den seinere tid. Referater for organer som Kommunalt råd for eldre er i større grad oversatt til samisk.

Møteinnkallinger og protokoller i forbindelse med Formannskap og Kommunestyre foreligger i stor grad på norsk, men lenkene til innholdet er delvis oversatt til samisk. Møteplaner foreligger oversatt på samisk.

4.5.7 OPPSUMMERENDE VURDERING

Samlet er inntrykket at det den samiske befolkningen er representert både politisk og administrativt. Når det gjelder samisk språk er bildet at det står betydelig svakere enn i Finnmark. Kommunen driver utvikling av tjenester på samisk, og gjennom omleggingen av kriteriene og samarbeidsavtalene i siste periode har fokus for mange av tiltakene vært revitalisering av det samiske språket. Kommunen legger stor vekt på utvikling av metodikk for språkbud og arenaer som kan bidra til konsolidering og revitalisering.

4.6 KÁRÁŠJOGA GIELDA/KARASJOK KOMMUNE

4.6.1 BAKGRUNN

Karasjok kommune har ca. 2700 innbyggere og ligger helt sentralt i det samiske bosettingsområdet. I likhet med i Kautokeino behersker flertallet av innbyggerne samisk, selv om fornorskningen nok fikk et noe sterkere tak på samfunnet her før tidevannet snudde. 1282 av kommunens innbyggere var registrert i valgmanntallet til Sametinget i 2015. I 1989 ble det nyopprettede Sametinget lagt til Karasjok. Andre viktige institusjoner er De samiske samlinger, NRK-Sápmi og Samisk Nasjonalt Kompetansesenter (SANKS)/Finnmarkssykehuset.

Situasjonen i Karasjok er på samme måte som i Kautokeino preget av at en majoritetssituasjon for den samiske befolkningen, der kommunal og offentlig betjening skjer på bred basis. Kommunens hjemmeside er i stor grad tilrettelagt for tospråklighet ved at både fortekster på websider og innhold presenteres både på samisk og norsk. I møtet med kommunens ledelse og de involverte i tospråklighetsarbeidet ble det pekt på den lange historien og ledende rollen som Karasjok har tatt i utviklingen av samisk språk og kultur helt siden slutten av 60-tallet og fram til i dag.

4.6.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Karasjok kommune ble inngått etter de nye retningslinjene for perioden 2012 – 2014. I avtalen legges det til grunn at samisk skal være en integrert del av kommunens tjenesteyting. I avtalens basis- og betjeningsdel slås det videre fast at kommunalt ansatte skal få opplæring i språk og kultur, og man skal gi nyansatte nødvendig opplæring og kjennskap til samisk språk og kultur. Dette omtales særskilt i forhold til de tjenesteområdene som er nevnt i Samelovens språkregler. Generelt skal det jobbes med synliggjøring av samisk språk og kultur i det offentlige rom.

4.6.3 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

I forhold til kommunikasjon og informasjonsaktiviteter legges det til rette for bruk av samisk språk både på kommunens hjemmeside og ved tospråklig kunngjøringer og informasjon. Sentrale politiske dokumenter og planer blir oversatt til samisk. Det blir også gjennomført profilering i form av skilting av stedsnavn, veier og offentlige bygg/funksjoner som kommunen har ansvar for.

4.6.4 UTVIKLINGSAVTALENS INNHold

I samarbeidsavtalens utviklingsdel er det tatt inn tiltak som kan bidra til å styrke og utvikle samisk språk i kommunen. Et hovedelement er innen språkstyrking gjennom samiske kulturbærende aktiviteter. I denne aktiviteten inngår ulike kulturelle utviklingsaktiviteter med basis i lokalhistorie og samisk tradisjonskunnskap, samspill med utøvende scenekunst, samiske håndverk og mattradisjoner, samt tiltak rettet mot barn og unge. En annen type utviklingsaktivitet i avtalen er knyttet til bevisstgjørende aktiviteter med formål å bidra til samisk språkutvikling og identitetsbygging.

I rapporteringen av gjennomførte tiltak etter avtalen pekes det på gjennomføringen av kulturbærende aktiviteter i tilknytning til kulturparken ved omsorgsboliger i kommunen, der man har utviklet språkstimulerende tiltak basert på tradisjonelle samiske aktiviteter.

Kommunen har også gjennomført mange av tiltakene for språkstyrking og identitetsbygging i samarbeid med andre aktører som pensjonistforening, skole og ulike kulturaktører. I kommunen har aktivitetene vært forankret både i virksomhetsområdene (skole, helse og omsorg, samt kultur- og næringsavdelingen). Ansvar for oppfølging har vært knyttet til både Kulturskolen, språkkonsulent og avdelingsledelse innenfor de ulike virksomhetsområdene. I aktivitetsplan og oppfølging inngår det også resultatmål for satsingene som skal følges opp gjennom året og tas inn i årsmeldingene.

4.6.5 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

I forbindelse med de årlige rapporteringer fremgår det at kommunen i stor grad har fastholdt sine satsingsområder og tiltak gjennom hele samarbeidsperioden fra 2012 til 2014. Det vises til at over 60 personer i kommunens administrasjon har samisk kompetanse, og at det i staben er 8 personer (i 2014) som betjener henvendelser på samisk.

Videre vises det i rapporten til at det foreligger tospråklighetsplaner for grunnskole og SFO, og at kommunen oversetter brev, innkallinger, rapporter, strategi- og handlingsplaner, samt all informasjon på hjemmesiden til skole, kulturskole og ved utlysing av stillinger. Det rapporteres også et betydelig antall prosjekter rettet mot barn og unge som tar for seg tradisjonelle samiske aktiviteter, reindrift, naturopplevelse og dyrestell, samt tiltak rettet mot synliggjøring av samisk språk og tospråklig leksehjelp i trinn 1-4.

Når det videre gjelder dialogen og samhandlingen med Sametinget, peker kommuneledelsen på at de samiske kjerneområdene etter deres oppfatning blir nedprioritert. Det er en oppfatning at både midler og trykket i utviklingsarbeidet er blitt redusert over tid etter 2004 (jf figur over utviklingen i rammer og tildeling til kommunene), noe som kommunen ser som en klar indikasjon på at Språkloven er blitt svekket. Det blir også pekt på at det arbeidet som tidligere ble igangsatt med sikte på å klarlegge merkostnadene ved å drive tospråklig forvaltning og tjenesteutvikling ikke er blitt tilfredsstillende avklart til tross for at man mener det foreligger en politisk bestilling i Stortinget til dette. For å legge et reelt grunnlag for videre utvikling må det prioriteres å få fram en bedre dokumentasjon av kostnadsgrunnlag for å kunne styrke forutsetninger for tospråklighet.

Fra kommunens side blir det hevdet at det samiske språk ikke vinner fram sammenlignet med situasjonen for det norske språket. Et viktig utviklingstiltak som er under utvikling er etableringen av et språksenter i kommunen. Det er blitt satt av midler til dette for oppstart/realisering fra 2016.

Etter kommunens mening bør de samiske «fyrstårnene» Karasjok og Kautokeino i større grad prioriteres enn det som gjøres gjennom gjeldende avtaler og kriteriebruk. Dette har man også markert i kommunikasjonen med Sametinget uten at dette er kommet på plass.

4.6.6 VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Kommunen gir uttrykk for at den endringen i regelverket som ble innført fra 2012 ikke har vært positiv eller godt tilpasset forutsetningene for Karasjok som majoritetskommune. Selve innføringen av nye retningslinjer ser ikke ut til å ha endret den økonomiske uttellingen totalt. En innvending mot vektleggingen av utviklingstilskuddet er at det blir oppfattet som nokså

«unaturlig» å skulle skille mellom opprettholdelsen av samisk språk som finner sted gjennom tilstrekkelige rammer for drive tospråklig basisvirksomhet og betjening.

Et synspunkt hos kommunen er også at man også i de samiske kjerneområdene må arbeide sterkt for tospråklig og språklig likeverd. Kommunen ønsker også at den grunnleggende finansieringen av tospråklig utvikling er mer generelt ivaretatt på linje med ordinære rammetilskudd, framfor prosjekt- og søkebaserte ordninger som man har forsterket gjennom endringen i kriteriene og utformingen av samarbeidsavtalen med Sametinget.

På denne bakgrunn ønsket ikke Karasjok kommune (og Kautokeino) å forlenge den eksisterende samarbeidsavtalen fra 2014 i sin daværende form. Etter møter med Sametinget ble det til slutt vedtatt et tillegg til avtalens utviklingsdel (punkt 5) for 2015, der formålet «styrke og bevare» blir sterkere understreket gjennom de utviklingstiltak som kommunen vil prioritere.

Under punkt 6 legger avtalen opp til et økt ansvar for Sametinget til å samarbeide i forhold til sentrale myndigheter for å forbedre situasjonen for samiskspråklige. Sametinget har også ansvar for faglig rådgivning til kommunen i språkarbeidet og informasjon overfor kommunens ansatte og kampanjer for barn og unge. Man ønsker også en tettere oppfølging og råd fra Sametinget i forbindelse omkring tilskuddsmidler og ordninger rettet mot språkutviklingstiltak.

I forhold til videreføringen av samarbeidet med Sametinget ønsker både Karasjok og Kautokeino at avtaleinnholdet for de samiske kjernekommunene må være innrettet på en annen måte enn for mange av de øvrige kommuner som har en helt annen språksituasjon. Dette argumentet henger sammen med at man ikke synes det har vært en tilfredsstillende utvikling verken i rammen for virkemidlene for språkutvikling eller i avklaring av hvilke kostnader kravet om tospråklig faktisk medfører for kommunene.

4.7 GUOVDAGEAINNU SUOHKAN/KAUTOKEINO KOMMUNE

4.7.1 BAKGRUNN

Kautokeino er den kommunen i landet der samisk språk står sterkest, tett etterfulgt av Karasjok. Av et innbyggertall på i underkant av 3000 bor rundt to tredeler i kommunesenteret, mens den reint samiske bygda Máze også er ei relativt stor bygd. Samisk brukes som dagligspråk både hjemme og i lokalsamfunnet, dvs. i alle typer relasjoner og på ulike arenaer (jf Samisk språkundersøkelse).

Alle barna i Kautokeino går i samiske barnehager og lærer således samisk selv om en del ikke har det som hjemmespråk. Ved skolestart får barna likevel muligheten til å gå i norskspråklig klasse siden skolen har erfart at elever uten tilstrekkelig språkstøtte hjemme kan få problemer med å følge med på samisk litt høyere opp i skolen. De aller fleste elevene går imidlertid i én av de 14 samiske klassene, mens det norskspråklige tilbudet er fådelt og består av to klasser. I ungdomsskolen blir elevene fra den norskspråklige klassen integrert inn i den samiske klassen, noe som gjør at undervisningen i stor grad må bli tospråklig for at de fra norskklassen skal kunne følge den. Dette synes uheldig dersom målet er at samisk skal

stå sterkest mulig hos ungdommen. Ved samisk videregående skole i Kautokeino kan elever få opplæring i samiske fag som reindrift og duodji i tillegg til mer ordinære studieretningsfag. I forhold til all opplæring oppgis det som problematisk at man i stor grad må ta i bruk norskspråklige læremidler i den samiske skolen.

Kommunen huser også Samisk høgskole og er vertskommune for viktige samiske institusjoner som Sametinget, Samisk arkiv, NRK Sápmi, avisa Ávvir og Beaivváš Sámi Teahter. Disse gir kommunen viktige samiske kompetansearbeidsplasser og bidrar til å styrke samisk språk.

Siden de fleste behersker samisk er kommunen godt stilt med hensyn til tilgang til samiskspråklig personale i kommuneadministrasjonen og i tjenesteapparatet. Det har likevel vært nødvendig å tilby leger en betydelig høyere lønn enn normalt for å sikre et samiskspråklig tilbud. Selv om de aller fleste som jobber innen i barnehage og skole behersker samisk, finnes det en og annen som ikke gjør det eller bare i begrenset grad. Sammen med at norsk (og engelsk) presser på fra storsamfunnet og medie verden, gjør dette at en del av informantene vektlegger at man ikke må ta språket for gitt selv om det i utgangspunktet står sterkt i Kautokeino.

Samisk språk er synlig i kommunen og på hjemmesida legges alt ut på to språk enten samtidig eller først på samisk. Med en så stor andel samiskspråklige, kan innbyggerne få svar på samisk ved alle muntlige og skriftlige henvendelser, men det er utfordrende å gjennomføre saksbehandling på samisk. De må forholde seg til en rekke saksbehandlingssystemer som ikke er tilpasset samisk språk og lovgrunnlaget de må forholde seg til finnes som oftest bare på norsk. Det går greit å få ut utlysninger og egne skjema på samisk, men langt mer krevende å oversette eller vise til lover og forskrifter osv. siden det ikke alltid finnes parallelle begreper på samisk, som for eksempel for «bekymringsmelding». Kommunen legger derfor vekt på at oversetting innebærer tidkrevende terminologiutvikling slik at det egentlig er snakk om språkutvikling.

En utfordring også for Kautokeino så vel som andre kommuner har det framkommet at nasjonale skriv som én kommune oversetter sjelden deles med andre. Dette virker lite kostnadseffektivt, samtidig som det betyr at i forvaltningsområdet er tilgangen til offentlige dokumenter på samisk forblir mindre enn innsatsen skulle tilsi. I Kautokeino ble det nevnt at statlig nivå bør ha større ansvar for læremidler og litteratur/materiell. Det blir et generelt problem at man må bruke store ressurser på å utvikle læremidler lokalt. Dette burde gå inn og ta et i større ansvar i forhold til Samisk språklov. De var inne på at de samiske kommunene kanskje driver med en form for «snillisme» når de oversetter skriv som kommer fra departement, direktorat og fylkesmannen. Det ville kunne grad være bedre om de samiske kommunene kunne fått disse på samisk for så å videreformidle dem på lik linje med det som gjøres ellers i kommune-Norge.

Et så viktig verktøy for kommunene og fylkeskommunene som KOSTRA er et område der man i statlig/nordisk regi burde også vært tilpasset tospråklighetskommunene og synliggjøring av faktorer knyttet til samisk språkutvikling og tospråklighet. Samtidig trekkes det fram som en mulighet at Sametinget kanskje kunne fått et større ansvar for oversetting

og terminologiutvikling slik at de i kommunene ikke blir sittende alene med denne oppgaven kunne gå sammen om å få fram et bredere tilbud som alle kunne gjøre bruk av direkte.

4.7.2 OPPSUMMERENDE VURDERING

I Kautokeino har de ansatt fem språkkonsulenter som har ansvaret for oversetting og tolking. De peker på at de i sin kommune må de oversette til norsk fordi det ofte er et par tre stykker som ikke forstår samisk. Ved kommunestyremøter o.l. gjelder dette gjerne journalister fra norskspråklige medier. De viser også til at kommunen har en del ekstrapgifter til tolking som kanskje egentlig ikke burde tilfalt dem selv. Dette kan gjelde i barnevernssaker der partene fra Kautokeino bruker samisk, mens det må tolkes for fylkesmannen sine representanter, eller kostnadene med å sikre et samiskspråklig tilbud innenfor et interkommunalt samarbeid.

I løpet av samtalene vi hadde i Kautokeino ble selve formålet med tospråklighetstilskuddet tatt opp. Her viste man tilbake til opprinnelsen til tilskuddsordningen, nemlig at den skulle dekke kostnadene ved å operere med to språk i kommunen. Ut fra dette kan bruk av tilskuddet til språkutvikling nærmes forstås som at Sametinget «stjeler» fra tospråklig betjening. I denne forbindelse vises det til at selv om mange tror det er uproblematisk å betjene innbyggerne på samisk i Kautokeino, så innebærer tospråkligheten kostnader både i forhold til oversetting og tilrettelegging av saksbehandling på samisk, og tolking for at de som ikke behersker samisk skal forstå. Kommunen anser at den sammen med Karasjøk er nøkkelen til bevaring av samisk språk og at behovet for å sikre at samisk forblir et hverdagsspråk her er vesentlig. En informant var inne på at det er fint at alle samer skal få bruke sine språk, men satte samtidig spørsmål ved om man ikke burde satse mer på nordsamisk som det språket som har livskraft nok i et langsiktig perspektiv.

Samisk språk står sterkt i Kautokeino kommune, og som følge av en høy andel av befolkningen blir samiske brukere møtt med sitt eget språk innenfor alle tjenesteområder. Politisk gis det tolkingstjenester av kommunestyremøter og andre møter etter behov. Fortsatt mangler det tospråklig tilbud av kommunale dokumenter på flere områder og på kommunenes hjemmesider.

I forhold til tospråklighetsmidlene mener man at kommunen er blitt nedprioritert gjennom den nye ordningen. Rapporteringen oppleves som for detaljert og delvis irrelevant, og man mener Sametinget i større grad må inngå en tettere dialog og prioritere de store kommunene.

4.8 UNJÁRGA/NESSEBY KOMMUNE

4.8.1 BAKGRUNN

Nesseby er en kommune med vel 900 innbyggere med administrasjonssenter i Varangerbotn. Næringsmessig utgjør jordbruk og fiskeri de viktigste næringene, fulgt av industri og bygg og anlegg. Kommunen har hatt en positiv utvikling de seinere år med svakt stigende folketall. Med sin beliggenhet og kort pendlingsavstand til nabokommuner (Tana og Vadsø) profilerer kommunen seg både på gode oppvekst- og velferdstilbud for tilflyttere, og at man legger tospråkighet til grunn for kommunens tilrettelegging og tjenesteutvikling. I kommunen finner man også Sametinget med sin avdeling for miljø- og kulturvern. Offentlig tjenesteyting utgjør noe over en tredjedel av sysselsettingen i kommunen.

Dagens rådmann kom til kommunen som språkkonsulent i 1992 og har vært meget aktiv i utviklingen av tospråklighetsarbeidet i kommunen. Hun var sentral i etableringen av språksentret (Isak Saba-sentret) i 1993. Sentret har blitt en viktig ressurs for kommunens utviklingsarbeid og er samlokalisert med skole og barnehage. For å legge grunnlaget for utviklingsarbeidet gjennomførte språkkonsulenten en omfattende kartlegging av omfanget av samisk språkbruk som ble grunnlaget for utviklingen av aktiviteter og tiltak. Man har gjennom utviklingen av språkkontoret og sentret samlet samiske språk- og utviklingsressurser på et sted, selv om ikke Sametinget var positiv til dette i starten. Til sammen er det i dag 5 personer ansatt ved språkkontoret og Isak Saba-sentret. Alle er fast ansatte i kommunen, og med et relativt betydelig innslag av prosjekt- og utviklingsfinansiering.

4.8.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Samarbeidsavtalen følger malens punkter i forhold til Språkloven. Ifølge hovedtrekkene i samarbeidsavtalen legges det i basis- og betjeningsdelen av avtalen vekt på at informasjon til skoler, lag og foreninger skal skje på samisk. Det skal også skje mottak og betjening innenfor alle kommunale etater på samisk og alle sentrale kommunale planer og dokumenter skal oversettes. Samisk skal også benyttes ved pressemeldinger og stillingsutlysninger.

I forhold til språkkompetanse legger avtalen til rette for å styrke de ansattes språkkompetanse i samisk i forhold til å ta ansvar for koordinering av språk- og kulturtiltak i kommunens regi. Man legger opp til aktiv rekruttering av medarbeidere med samisk kompetanse og slik kompetanse skal vektlegges ved tilsettinger. Det ligger også i avtalen å arbeide med å styrke tilgangen på tolkeressurser og utdanning av tolker. Kommunen tilrettelegger både for oversettelser av publikasjoner (websider) for museet og biblioteket, samt tilbyr oversettelser for private bedrifter og tolketjenester for brukere.

Man har benyttet lønnstillegg for å premiere samisk skriftlig språkkompetanse i den første tiden, men dette ble seinere tatt bort. Det fremheves at man har de største utfordringene i forhold til å rekruttere samiske førskolelærere, og i mindre grad innenfor helse- og omsorg eller administrative enheter i kommunen.

I aktivitetsrapporteringen i 2014 blir det vist til at ca to tredjedeler av de ansatte i kommunen betjener befolkningen på samisk muntlig eller skriftlig, mens 4 hadde fått opplæring i samisk.

4.8.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Under de tiltak som er prioritert i samarbeidsavtalen i artikkel 5 finner vi motivasjonstiltak for å stimulere til samisk språkbruk både i kommunens virksomhet og lokalsamfunnet, samt at foreldre blir motivert til å velge samisk som førstespråk. Tiltakene er særlig innrettet i forhold til barn og unges oppvekstsvilkår. Dette innebærer synliggjøring av samisk og utvikle flere/nye arenaer for språkbruken, samt å utvikle identitetsbyggende tiltak for den samiske befolkningen. Flere av tiltakene legger vekt på å bevisstgjøre samisktalende språkbærere og utvikling av lokal språkkompetanse for å styrke samisk språkbruk på lenger sikt. Kommunen viser også til utfordringer med samisk tilpasning i sine administrative systemer i forhold til håndtering av samiske tegn ved skanning av dokumenter og oversettelse.

Ifølge rapporteringen pr 2015 brukte kommunen gjennom Isak Saba sentret vel 700000 kroner (eller om lag en tredjedel av rammen) på kompetansehevende tiltak, mens vel 400000 ble brukt på rekruttering av samiskspråklige pedagoger. Det ble for øvrig rapportert gjennomført en lang rekke prosjekter/tiltak til motivasjon for valg av samisk som førstespråk, oversettelser, synliggjøring av samisk språk og kulturbasert formidling, dokumentasjon av samiske stedsnavn og samarbeid med Varanger samiske museum. Samlet ramme for utviklingsdelen var rundt 2,2 millioner kroner.

4.8.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Kommunen viser til et løpende og godt forhold til Sametinget. I forhold til erfaringene fra perioden før kriteriene ble endret, viser man til at det var betydelige problemer med å definere hva tospråklighetsmidlene skulle kunne benyttes til. Gjennom endringen ble dette noe klarere, samtidig som de nye kriteriene heller ikke gir gode forutsetninger for et langsiktig utviklingsarbeid.

Når det gjelder erfaringene med forankringen av tospråklighetsarbeidet innenfor virksomhetsområdene i kommunen, blir det pekt på at det avhenger mye av språkkonsulenten og hvor offensivt det jobbes med koblinger og organisering. Samlokaliseringen gir et slagkraftig og utviklingsorientert fagmiljø som også er svært tilgjengelig for lokalsamfunn og brukergrupper. Beliggenheten av språksentret utenfor rådhuset blir sett som en ulempe for å utvikle og forankre tospråklighetsarbeidet i kommunen. I fortsettelsen er dette noe som administrasjonen ønsker å følge opp tettere, men dette var utsatt i påvente av ansettelse av ny rådmann.

4.8.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Det blir fra kommuneledelsens side pekt på at de nye avtalene og fokuset på utviklingstiltak og prosjektorganisering har ført til noen økte problemer med å tilrettelegge og gjennomføre tiltakene innenfor planlagte rammer. Som for mange av de mindre kommunene er begrenset tilgang på kapasitet og kompetanse en utfordring i forhold til å skulle styre prosjektgjennomføringen tids- og ressursmessig.

Overgangen til prosjektfinansiering og –rapportering har også ført til økende problemer med å klargjøre skillet mellom driftsaktiviteter og prosjektdefinering. Dette er man bevisst gjennom at flere tiltaksområder og prosjektaktiviteter blir fastholdt gjennom hele treårsperioden. Det blir også pekt på at kommunen allerede hadde etablert en praksis med prosjektfinansiering av språkutvikling allerede før endringene kom, slik at man var det egentlig ble ganske små endringer i tilpasningen.

Fra kommunens side blir det vist til at man framover vil se nærmere på hvordan man skal bruke språksentrets ressurser til og hvordan man skal revidere den kommunale språkplanen som gikk ut i 2015. Her blir det viktig å sikre deltakelse fra virksomhetsområdene i revisjonen av planen. Det blir også fremhevet som viktig å evaluere effektene av organisering og utviklingsarbeidet som har vært gjort i avtaleperioden. Man ønsker å nedsette en arbeidsgruppe for dette. I denne sammenhengen inngår også å se helhetlig på finansieringen av både språksentrene og tospråklighetsmidlene.

Kommunen mener at omleggingen har sikret en mer rettferdig fordeling av midlene mellom kjernekommunene og de øvrige kommunene med innføringen av utviklingsdelen. Til tross for dette er man noe usikker på hva som er grunnlaget for den fordelingsnøkkelen som brukes i samarbeidsavtalene, sett i forhold til hva som er kostnadsgrunnlaget for å utvikle og drive tospråklig. Det oppleves i Nesseby som i flere andre kommuner som krevende hvordan man tilpasser aktivitetsnivået i språkarbeidet til de generelle økonomiske rammer og prioriteringer som styrer den kommunale tjenestetilpasningen.

Midlene har vært viktig for kommunenes evne til å drive langsiktig utvikling, men samtidig sliter man med å rekruttere faglige ansatte i konkurranse med andre miljøer i Finnmark. Tospråklighetsmidlene og finansieringen fra Sametinget har vært en viktig forutsetning for å opprettholde omfanget av utviklingsarbeid i kommunen. Internt pekes det på at det framover blir viktig å jobbe med både den politiske og organisatoriske forankringen av utviklingen av samisk språk og kultur.

4.8.6 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

Kommunen har etablert en tospråklig hjemmeside der man ved valg av samisk språk får opp oversatte websider. Det er noe varierende i hvilken grad disse foreligger parallelt på begge språk, eller hvorvidt man kommer til norsk innhold. Omtalen av kommunen er på begge språk med bakgrunnsinformasjon. Samlet sett tilbyr hjemmesidene en relativt omfattende tilrettelegging av relevant informasjon og innhold for den samiske befolkningen, selv om mye av saksinformasjon knyttet til tjenesteområder og politikk foreligger på norsk.

4.8.7 OPPSUMMERENDE VURDERING

Vi oppfatter ut fra intervjuer og underlag også at den samiske befolkningen er godt representert både politisk og administrativt, og at man kan benytte det samiske språket i muntlig kommunikasjon med kommunen. I forhold til betjening er det særlig begrensninger i forhold til skriftlig saksbehandling og kommunikasjon, selv om tilgangen på tilrettelagt innhold på samisk på kommunens hjemmeside er relativt betydelig.

4.9 PORSÁNGGU GIELDA/ PORSANGER KOMMUNE

4.9.1 BAKGRUNN

Porsanger er landets tredje største kommune etter areal, og har knapt 4000 innbyggere og strekker seg fra kyst til innland, med Lakselv som administrasjonssenter. Kommunen er Norges eneste trespråklige, og sidestiller samisk, norsk og kvensk, gjennom vedtak i Statsråd i 2003 (etter søknad fra kommunen). Naturbaserte primærnæringer har historisk spilt en viktig rolle, men i dag er de viktigste næringene i kommunen tjenesteyting, handel, reiseliv, Forsvaret, samt jordbruk, fiske og reindrift. Lakselv er senter i det sjøsamiske området i kommunen, mens Billefjord har mange samiske ressurspersoner og et sterkt lokalmiljø.

Kommunen har også et språksenter som ble etablert i 1994, og som bidrar med språkkompetanse og utviklingsressurser til den kommunale utviklingen av flerspråklig forvaltning og betjening. Ved språksentret er det to stillinger, men en har stått vakant over lengre tid. Dette fører til et stort arbeidspress for språkkonsulenten som er tilsatt.

Porsanger har vært en del av Avjuvarri-samarbeidet sammen med nabokommunene Karasjok og Kautokeino, men valgte å trekke seg fra dette. Det diskuteres å ta opp dette samarbeidet på nytt.

4.9.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

I den inngåtte samarbeidsavtalen fra 2012 legges det opp til at kommunen skal følge Språkløvens bestemmelser om kommunikasjon og informasjon. Man forplikter seg videre til at man skal ha to personer med samisk språkkompetanse som skal ha ansvaret for intern koordinering av samiske språk- og kulturtiltak i kommunen. Videre har man som mål å tilrettelegge for tilegning av samisk språkkompetanse for ansatte ved å tilby permisjon med lønn for dette formål, og samisk språk og kompetanse skal vektlegges ved tilsettinger og utlysninger.

Det legges gjennom avtalen til rette for at samiske innbyggere har rett til betjening i forbindelse med kirkelige tjenester og innenfor helse- og omsorgssektoren.

4.9.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

I avtalens artikkel 5, som omhandler utviklingsdelen, beskrives de strategier og tiltak som ble innarbeidet for treårsperioden. Disse var innrettet mot å dokumentere samiske dialekter, historie, joik, sangtradisjoner og kultur, som grunnlag for å styrke samisk språkbruk og opplæring. Et annet hovedområde har vært å etablere ressurser til tolking/oversettelse i form av «tolkepool» ved bruk av lokale språkeksperter som også deltar på samiske språkarenaer i kommunen.

Et tredje hovedområde har vært å motivere foreldre til å velge samisk som førstespråk for sine barn og forberede disse for tospråklige oppvekstmuligheter.

For å styrke synligheten av det samiske inngikk også etableringen av samisk webavis som et strategisk tiltak, og det jobbes fortsatt fra språksentrets side med å øke tilfanget av stoff som oversettes og formidles på samisk.

4.9.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

I underlaget innhentet fra Sametinget inngår et begrenset grunnlag for å vurdere innholdet i aktivitetene i de to første årene av avtaleperioden. For 2014 foreligger prosjektrapporter for to av de tre hovedaktivitetene (samisk webavis og samiske dialekter). Av prosjektrengskapet som ble levert fremgår det at kommunen brukte om lag 57% av utviklingsmidlene på aktivitet for å stimulere samisk sang, joik og salmetradisjoner i kommunen. Deretter gikk ca 38% til utvikling av samisk webavis, mens resten gikk til de øvrige utviklingstiltakene.

I forbindelse med forlengingen av samarbeidsavtalen og rapporteringen for 2015 fremgår det at man retter inn bruken av midlene til de samme hovedaktivitetene som tidligere i treårsperioden, med vekt på dokumentasjon og bevaring av lokale samiske dialekter og utvikling av «tolkepool» av samiske ressurspersoner i kommunen. En betydelig del av innsatsen rettes også mot samiske sangtradisjoner og involvering av fler målgrupper i formidlingen av stoff til den samiske webavisen under utvikling (irvi.no).

4.9.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Det har vært utfordringer i forbindelse med overgangen til nye kriterier og styringsmodell for tospråklighetsmidlene. I 2013 fikk kommunen tilbaketrunket ca en million kroner av tilskuddet fordi man ikke greide å bruke dette i tråd med forutsetningene.

Fra kommuneledelsen blir det fremholdt at Porsanger gjennom endringene opplever noen utfordringer i forhold til kapasitet til gjennomføring av utviklingstiltak innenfor planlagte tidsrammer. Det blir også pekt på at man synes det blir for lite tatt hensyn til at den samiske befolkningen i kommunen varierer betydelig med reindriften og beitesesonger. Variasjonen i aktivitetsnivå over året i driften gjør det krevende å kunne følge opp behovet for utviklingsaktivitet og betjening i tilstrekkelig grad.

4.9.6 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR SAMISK BEFOLKNING

I 2014 hadde kommunen 34 personer som behersker samisk skriftlig eller muntlig (basis- og betjeningsdelen). I henhold til aktivitetsplanen, har man pr 2014 fått etablert kommunens hjemmeside med samisk innhold og språkbruk, og med lenker til dokumenter på samisk. Hjemmesiden inneholder ellers et betydelig materiale omkring kommunen og områdets historie og kultur. Kommunens hjemmesider er delvis tilrettelagt for samiske brukere når det gjelder informasjon og oversikt over kommunens organisering og tjenesteområder. Det ser også ut til at en relativt stor del av innholdet bak de samiske web-sidene er oversatt, men man kommer ofte til norskspråklig innhold.

Det rapporteres videre at man i noen grad gjennomfører oversettelser av dokumenter og utlysinger, samt at noe informasjons fra de kommunale virksomhetene finnes tilgjengelig på samisk. Innenfor oppvekstområdet (skole, barnehage) gis det informasjon på samisk.

I forhold til synliggjøring er samisk innarbeidet i kommunens post- og journalsystemer, slik at samiske tegn blir benyttet. Man tolker utvalgsmøter og politiske møter og imøtekommer dermed også målene om å gi grunnlag for å bruke samisk på politiske og andre arenaer.

Innenfor utviklingsdelen rapporterte man i 2014 at det jobbes fortsatt med dokumentasjon og framhenting av samiske sangtradisjoner og formidle dette i ulike former for et bredt publikum og lokalsamfunn i kommunen. Aktivitetene omfatter både joik, salmesang og tiltak rettet mot skoler. Dessuten har man lagt vekt på intervjuer og samling av dokumentasjon for å lage et kompendium over dialekter i kommunen.

4.9.7 OPPSUMMERENDE VURDERING

Ut fra intervjuer med informanter og inntrykk fra rapporteringen, kan det se ut til at det fortsatt er behov for utviklingsinnsats og økt politisk og administrativ forankring av arbeidet med å utvikle trespråklighet og samisk språkutvikling i kommunen. Redusert bemanning og vakanser i stillinger som språkkonsulent blir pekt på som noe av årsaken til at man har erfart betydelige utfordringer. Noe av dette gir seg uttrykk gjennom manglende samisk betjening og tilrettelegging i form av oversettelse av informasjon og materiell. Framover ser det ut til å forsterke arbeidet med den strategiske forankringen av det samiske språkutviklingsarbeidet i kommunen både administrativt og politisk.

4.10 DEANU GIELDA/ TANA KOMMUNE

4.10.1 BAKGRUNN

Tana er en kommune ligger i Øst-Finnmark og med bl.a. Nesseby og Porsanger som nabokommuner. Kommunen grenser dessuten mot Gamvik, Berlevåg Vadsø, Lebesby og Finland, og har rundt 3000 innbyggere med en betydelig andel av samisk befolkning. Kommunesentret ligger ved Tana bru og næringsgrunnlaget består av en femtedel innenfor primærnæringer, en fjerdedel i industri, bygg og anlegg, ca 50% tjenesteyting og en mindre andel innenfor sjøfart/transport og samt reiseliv.

I kommunesentret ligger Sameskolen, som er en viktig institusjon i utviklingen av samisk språk og kultur. Her gis undervisning i og på samisk innenfor alle fag. Skolen følger en spesiell pedagogisk plattform og utgjør et viktig forutsetning for arbeidet med tospråklighet i kommunen.

4.10.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHOLD

I avtalen beskrives innsatsområdene for samarbeidet med Sametinget. Når det gjelder basis- og betjeningsdelen er det lagt vekt på å styrke og videreutvikle bruken av samisk språk i Tana kommune gjennom generelle tiltak for språkbruk, synliggjøring av samisk språk og kultur i det offentlige rom, samt aktiviteter for utvikling og sidestilling av samisk språk og kultur i kommunal tjenesteyting. Dette gjelder i form av tiltak for kommunikasjon og informasjon (inkludert tospråklig hjemmeside), profilering og synliggjøring, kompetanseutvikling rettet mot ansatte og innbyggere og de tjenesteområder som er nevnt i Samelovens språkbestemmelser.

4.10.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Når det gjelder utviklingsavtalens innhold legges det her vekt på tiltak som kan bidra til å styrke og videreutvikle språkutviklingen gjennom å øke antallet av barn som velger samisk som førstespråk i barnehage og skole, samt øke antallet av elever med samisk som andrespråk.

Et annet viktig element i avtalen er å styrke foreldrenes kunnskap og kompetanse omkring rettigheter og muligheter for å velge samisk språk for sine barn og sikre en tospråklig oppvekst i kommunen. En viktig føring er å bruke innsatsen mot barn og unge spesielt og gjennom arrangementer tilpasset ungdom.

Det legges videre vekt på arenaskaping og møteplasser for å fremme og synliggjøre samisk språk og kultur særlig blant unge og foreldre. Næringsmessig er aktiviteten også innrettet mot å styrke utviklingen innenfor de tradisjonelle samiske næringsområdene i kommunen.

For konkrete utviklingstiltak legger avtalen rammen for utlysning av prosjektmidler som etter søknad danner grunnlaget for innholdet i utviklingsdelens aktivitetsplaner.

4.10.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

I aktivitetsrapporteringen av avtaleperioden er formatet i rapporteringen fra kommunen preget av de hovedprioriteringene som er valgt i samarbeidsavtalen. Det er ved den årlige rapporteringen også meldt inn budsjettbehov for hvert år. Budsjettbehovet de siste tre årene ligger i snitt på 3-4 ganger tildelingen av midler gjennom tospråkligsmidlene, og tar utgangspunkt i det kommunen mener er realistiske merkostnader ved å drive tospråklig betjening, basisaktivitet og utvikling, basert bl.a. på de anslag som den departementale arbeidsgruppen gjorde i 2002. De udokumenterte merkostnader blir anslått til å utgjøre rundt 2,5 millioner kroner årlig, eller halvparten av den tildeling man har hatt. Kommunen har også lagt inn kostnader til Sameskolen (lånkostnader/avskrivninger) som en del av merkostnadsgrunnlaget for beregningen av budsjettbehovet, med en ramme på ca 2,5 millioner årlig. Lønns- og vikarutgifter i forbindelse med permisjoner inngår også med ca 5 millioner i det samlede grunnlaget.

I oppfølgingen av aktivitetsplanene og utviklingsarbeidet fremgår det av rapportering og korrespondansen mellom kommunen og Sametinget at man ser det som utfordrende å skulle forholde seg til fristene for rapportering fordi disse i liten grad harmonerer med de vanlige kommunale rutiner og styringssystemer. Dette gjelder generelt i forhold til hvordan man formelt må forholde seg til den politiske behandlingen og beslutningsprosessen for å sikre forankringen i virksomhetsområdenes aktiviteter og samlede prioriteringer. Vi ser av korrespondansen at dette har vært en gjennomgående side ved kommunikasjonen og oppfølgingen mellom kommunen og Sametinget.

4.10.5 KOMMUNELEDELSENS VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Fokuseringen på utviklingsaktivitet blir sett på som positiv fra kommunens side, men som nevnt foran er hovedinntrykket at det ikke er godt samsvar mellom finansieringen og det nødvendige ressursgrunnlaget for å utvikle og drive tospråklighetsarbeidet, betjening og basistjenester. Som følge av dette er det et inntrykk både hos kommuneledelsen og hos de utførende enheter innenfor barnehage og skole at endringen har medført en svært omfattende aktivitet for å sikre finansiering av aktivitetene.

Kommunen understreker behovet for å drive fortsatt utvikling og styrking av språket og arenaer for språkutvikling i kommunen. Det blir understreket at det framover er viktig å styrke arbeidet i skolen og tidlig oppvekst, og at dette blir godt forankret innenfor oppvekstsjefens ansvarsområde. Utvikling av læreplaner og metoder for langsiktig utvikling av tospråklighet er en forutsetning for å oppnå bedre resultater og konsolidering framover både i barnehager og skole.

4.10.6 SYNLIGHET OG TJENESTEYTING FOR DEN SAMISKE BEFOLKNINGEN

Man ser det som mindre nødvendig å benytte store midler til oversetting. I forhold til erfaringene med kriteriene ønsker kommunen større handlingsrom til å velge innretning og tiltak mot de områder som har langsiktig virkning, og da særlig hos barn og unge. Ved en slik innretting vil man også bedre kunne sikre at formålet for midlene blir ivaretatt og at man i mindre grad blir oppfattet å bruke midlene til generell saldering av ordinær drift. Dette er for så vidt et argument vi finner hos flere av de nye kommunene, som finner det vanskelig å bare skulle rapportere/synliggjøre utviklingsdelen uten å vise forankringen i basisaktivitet og betjening innenfor de kommunale tjenesteområdene.

I forbindelse med skole er det også en erfaring at man i begrenset grad får gjennomslag for den pedagogiske metodikken som benyttes i forhold til nødvendige metodebruk og gruppestørrelser i undervisning. Dette går ut over de egentlige språkbærerne og man føler at man ikke får tilstrekkelig oppfølging av disse.

Språksenterfunksjonen og utviklingsressursene til kommunen ligger hos det samiske utredningssentret SEG, som er et aksjeselskap med Tana kommune som eier. Man opplever fra denne siden behovet for en klargjøring av ansvar og rolle i forhold til kommunen og om man kun skal være en språkressurs eller språkarena. Det blir også kommentert at man gjerne ser at den treårige ressursrammen som er forslått for språksentrene, ikke må føre til enda mer detaljerte styringsrammer og kriterier for gjennomføring av utviklingsaktivitetene.

4.10.7 OPPSUMMERENDE VURDERING

Den samiske befolkningen ser ut til å være godt representert både politisk og administrativt, og får muntlig betjening på samisk. Det later til å være behov for utvikling både skriftlig kommunikasjon og saksbehandling for å styrke den reelle tospråkligheten framover i kommunen.

4.11 FINNMÁRKA FYLKKAGIELDA/ FINNMARK FYLKESKOMMUNE

4.11.1 BAKGRUNN

I samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Finnmark fylkeskommune fra 2007 trekkes det opp en overordnet ramme for samarbeidet som forplikter fylkeskommunen til å styrke samarbeidet og utvikle felles strategier på språkområdet. I dette ligger det utvikle og iverksette felles samepolitiske målsettinger. Med bakgrunn i samisk kultur reindriftens store betydning pekes det også på samarbeid om arealforvaltning og sikring av bærekraftig bruk av arealer og naturressurser i Finnmark som ramme for utviklingstiltakene og fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

I forhold til næringsutvikling er avtalen særlig opptatt av å videreutvikle og tilpasse innholdet i samisk næringspolitikk og utviklingen av økt treffsikkerhet i virkemiddelapparatet. Dette fremheves særlig for reindrift og jordbruk, men også opplevelsesnæringer og reiselivsutvikling er vektlagt som viktige områder for felles utvikling.

Ved utgangen av evalueringsperioden trekker fylkeskommunen opp strategidokumentet «Samiske strategier i Finnmark fylkeskommune 2016 – 2019» som ramme for sitt videre utviklingsarbeid.

4.11.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Ut fra rapporteringen av aktivitetsplan og utviklingsdelen i samarbeidsperioden, benyttes en tredjedel av ressursene i forbindelse med rådgiverstilling innenfor samisk språk, kultur og samfunnsutvikling.

Fylkeskommunen har også drevet utviklingsarbeid i forhold til å forbedre tilretteleggingen av materiell på samisk, der man tar sikte på å få til en mer effektiv portalløsning for samisk tegnsetting og publisering i forbindelse med stillingsannonsering og kunngjøringer på alle områder av fylkeskommunens virksomhet.

Med tanke på å forbedre forankringen har man jobbet med å informere om og forankre tospråklighetsordningen og et tettere samarbeid med Sametinget (v/ Språkavdelingen), i tråd med samarbeidsavtalens formuleringer.

4.11.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHold

Fylkeskommunen konkretiserte sin samarbeidsavtale med Sametinget om samordning av fellessatsinger. I samordningen ligger at partene setter av kapasitet og ressurser til koordinering og oppfølging innenfor de definerte samarbeidsområdene. For 2015 var tiltakene konkretisert på en rekke områder:

- Verdensarvsted i Varanger; videreføring av arbeidet med å få Mortensnes kulturminneområdene Gropbakkengen og Kjøpmannskjølen inn på verdensarvlisten.
- Nytt bygg til Beaivvas Nasjonalteater
- Samarbeid med andre fylkeskommuner i Nord-Norge om bygningsvern, i samarbeid med de samiske og konsoliderte muséer, samt konsolidering av driftstilskudd til samiske museer.

- Oppfølging av flere kulturtiltak som Den kulturelle skolesekken i Finnmark, Nordnorsk kulturavtale med finansieringen av Samisk senter for samtidskunst, samt evaluering av ordninga med Sápmi Music i 2015.
- Tiltak som turskiltprosjektet og stimulering av samisk litteratur (f.eks. bokbuss Tana/Nesseby og andre tiltak)
- Støtte til rekruttering av samiske lærere, samiske elever og prosjektmidler til driften av de samiske språksentrene i Porsanger, Tana, Nesseby og Alta.
- Opplæringsstøtte til ansatte i Finnmark fylkeskommune
- Styrkingen av lærekontrakter i duodji- og reindriftsfag over landegrensene

4.11.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Det blir i kommunikasjonen fra fylkeskommunen vist til at man generelt er godt fornøyd med den generelle dialogen med Sametinget. Det pekes imidlertid på at det har vært utfordringer både i forhold til rapporteringsformatet og de interne driftssystemer hos fylkeskommunen der dokumentasjonen skal hentes fra.

Videre peker fylkeskommunen på at det fra virksomhetenes side ofte oppstår problemstillinger omkring tidsavgrensninger av tiltakene i årlige planer, og utfordringer man har i forhold til å ha nødvendig kapasitet til å kunne ferdigstille disse. Det blir etterlyst et mer langsiktig innrettet regime for å følge opp og kunne gjøre nødvendige justeringer i forhold til gjennomføring og rapportering.

4.11.5 VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Samarbeidsavtalen med Sametinget om tospråklighetsmidlene har de to første årene hatt en ramme på 1,4 millioner kroner årlig. Fra fylkeskommunens side har man meldt inn et budsjettbehov på over det doble – ca 3 millioner kroner. Det blir også beklaget at rammen for siste år gikk ned til ca 1,2 millioner. Den reduserte rammen blir også pekt på som grunnlag for at man reduserer de planlagte basis- og betjeningstiltak. En annen negativ konsekvens som nedgangen får, er at prosjektkoordinator blir sittende med oppgaver man egentlig har nedprioritert, og får mindre kapasitet til å følge opp utviklingsdelen av avtalen.

I sin vurdering av endringene som ble innført viser FFK til at man har fått til en intern forbedring av rapporteringssystemene som gjør at man skal kunne følge de frister som Sametinget gir. I tråd med dette ønskes en tett dialog og tilbakemelding fra Sametinget ved vurderinger av avvik i rapportering eller resultater man ønsker oppfølging på. Internt pekes det på at man har jobbet særlig med å forbedre forankringen i rutiner på tiltaksplannivå. Bl.a. blir det pekt på at man har etablert en intern «ventelisteordning» som sikrer en bedre oversikt over mulige og alternative tiltak, slik at det er mulig å finne løsninger dersom forutsetninger endrer seg.

Av utfordringer ved ordningen trekker man særlig fram de som gjelder styringen av gjennomføringen av tiltak det er meldt inn budsjettbehov for i forbindelse med tospråklighetsmidlene. Gitt at tilskuddet fra Sametingets midler utgjør en relativt begrenset del av total ressursbruk, mener fylkeskommunen med sitt virke i et samisk kjerneområde at det bør føre til både en større ressursramme og økt fleksibilitet i bruken av midlene. Likevel

understreker man at man i stor grad er avhengig av tospråklighetsmidlene for å kunne gjennomføre tiltak og tilrettelegging både i fylket og i egen organisasjon.

4.12 ROMSSA FYLKASUOHKAN/ TROMS FYLKESKOMMUNE

4.12.1 BAKGRUNN

Troms fylkeskommune var den første fylkeskommunen som inngikk samarbeidsavtale med Sametinget, og har hatt samarbeidsavtale om tospråklighet siden 2002. Man har hatt samisk språkkonsulent siden 2003. Kulturetaten har en lang tilknytning til det samiske bl.a. gjennom utviklingen av Riddu Rידdu, deltagelse i Sametinget og aktivitet i forbindelse med Språkkloven. Sammen med samarbeidsavtalen legger fylkets «Strategiplan for samisk språk og samisk kulturkompetanse» rammen for det utviklingsarbeid som fylkeskommunen er engasjert i. Planen ble vedtatt av Fylkesrådet i 2007.

I oppsummeringen av strategiplanen vises det til at det har vært noe varierende interesse. Dette understreker at det fortsatt er stort behov for å jobbe med forankringen av utviklingen av samisk språk og kultur i fylket i et langsiktig og institusjonelt perspektiv.

4.12.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

I bakgrunnen for samarbeidsavtalen fra 2012 sies det at avtalen legger opp til ambisiøse mål som det vil ta tid å oppnå. Fylkeskommunen påtar seg et ansvar for at man vil ta i bruk samisk språk utover det som er minimumskravene etter språkreglene, samt at man skal kunne betjene innbyggere på samisk og sikre at ansatte og politikere har gode kunnskaper om samiske forhold innen sine saksområder.

Troms fylkeskommune støtter også språksentrenes utvikling gjennom tilskudd, og Sentret for nordlige folk (Vardobaiki) får den største støtten.

4.12.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Hovedelementene i samarbeidsavtalen omfatter virksomheten til samisk språkkonsulent overfor ansatte og administrasjon. Dette omfatter pressemeldinger, ansettelser, utlysinger og hovedplanene som fylkeskommunen utarbeider. Kataloger og informasjonsmateriell for videregående skoler og fylkeskommunale tilbud skal også foreligge på samisk. Man har vurdert behovet for synlighet til at dette ikke betinger en egen samisk nettside, men kobler til samisk språk tilrettelagt innhold gjennom lenker på fylkeskommunens hjemmeside.

Mht profilering og synliggjøring påtar Troms fylkeskommune seg ansvar for skilting av bygg og bilveier, samt at man vil sikre at valgmateriell til Sametinget gjøres tilgjengelig hos fylkeskommunen. Som utviklingstiltak for å sikre samisk språkkompetanse har man tilrettelagt kurs og opplæring av ansatte og andre brukere i form av kultur- og språkkurs. Tiltak som bok- og kulturbuss er blitt utviklet videre i avtaleperioden. Innenfor helsesektoren blir særlig fylkeskommunens tjenester innenfor tannhelse prioritert for samisk tilrettelegging.

Hovedinnretningen i Troms fylkeskommunes satsing er fortsatt å legge vekt både på samisk språkutvikling og å styrke samisk kulturkunnskap i vid forstand blant ansatte og politikere (jf Strategiplanens hovedinnsatsområder).

4.12.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

Kulturetaten følger opp og forankrer mye av utviklingsarbeidet i fylkeskommunen og kommunikasjonen med Sametinget. Det kan være utfordrende å sikre at kommer i inngrep med virksomhetsutviklingen innen de ulike avdelinger og enheter innenfor fylkeskommunen, og man har erfart at dette også i stor grad er personavhengig. Det er behov for fortsatt å prioritere og løfte utviklingsarbeidet for å fremme samisk språk og kultur. Man kunne ønske seg en nærmere dialog omkring forankringen av det språklige utviklingsarbeidet og språkkonsulentens rolle i forhold til den brede forankringen inn i de fylkeskommunale etater/virksomhetsområder.

Generelt opplever fylkeskommunen og kulturetaten at det er skapt stor oppmerksomhet omkring betydningen av å utvikle samisk kulturkunnskap og språk, men at arbeidet er av svært langsiktig art. Det er derfor viktig å bistå i aktiviteter som skaper økt bevissthet over tid.

Et generelt bilde er også at helheten av fylkeskommunens virksomhet skapes gjennom en omfattende bruk av egne regionale midler. Det kan være vanskelig å sikre at det man ønsker å få til faktisk blir realisert pga sammensatt finansiering og søkebaserte prosesser. Det bør være en oppgave å se nærmere på hvordan langsiktig samfinansiering og styring i større grad kan sikres i forhold til tospråklighetsmidlene til Sametinget. Ikke minst gjelder dette hvordan man forholder seg til og definerer roller og ansvar i forhold til skole-/oppvekstvirksomheten og medfinansiering gjennom fylkesmannens skjønnsmidler.

4.12.5 VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Fylkeskommunen bekrefter at endringen i kriteriene har ført til økt bevissthet om innretning og bruken av utviklingsmidler og egne ressurser. Når det gjelder selve rapporteringen foregår den i dag på en nokså skjematisk og detaljert måte som lett kan føre til fragmentering av oppmerksomhet og motivasjon, og det fremheves som vanskelig å se denne som en form for effektrapportering ut fra de målsetninger man arbeider med utvikling av samisk språk og kulturkompetanse i Troms.

Man ser det som nødvendig å utvikle rapporteringen slik at den mer helhetlig beskriver hva som er relevante «tellekanter» og kriterier for utvikling av samisk språklig praksis og betjening. Fylkeskommunen vurderer kulturkompetanse i vid forstand som en nøkkel til å fremme samisk språkutvikling med svært ulike forutsetninger i by- og landkommuner. Det blir viktig å få til en større differensiering av det samiske og identitetsbygging i ulike kommuner med økt fokus på mobilitet og bysamers kontekst. Det pekes på at det blir viktig å løfte fram de ulike delene av samisk som kyst- og markasamisk i stimuleringen. I forhold til erfaringene med tospråklighetsmidlene bør man se på de muligheter og behov fra samiske grupper både i Troms og Nordland, og legge til rette for utvikling av metoder i arbeidet som både er mer ressurseffektive og tilpasset ulike lokale forhold.

4.13 NORDLÁNDÁ FYLKKA SUOHKAN/ NORDLAND FYLKESKOMMUNE

4.13.1 BAKGRUNN

Nordland fylkeskommune kom inn i forvaltningsområdet gjennom Tysfjord kommunes inntreden, og er har et særlig ansvar knyttet til bevaringen av lule- og sørsamisk språk og kultur.

4.13.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHOOLD

Nordland fylkeskommune har inngått samarbeidsavtaler med Sametinget; én med Hedmark og trøndelagsfylkene (sørsameavtalen), en som gjelder for hele Nordland, i tillegg til avtalen om tospråklighetsmidlene. Hovedaktivitetene i avtalen følges opp særlig i samarbeid med Tysfjord kommune, men også gjennom grenseoverskridende samarbeid i Sápmi.

I samarbeidsavtalen fra 2012 slås det fast at den skal legge til rette for et varig og fast samarbeid mellom Nordland fylkeskommune og Sametinget, og ivareta samiske rettigheter etter Samelovens språkregler uten begrensninger.

NFK forplikter seg til å arbeide for synliggjøring av samisk språk innenfor både nord-, lule- og sørsamisk. Man vil støtte opp med aktiviteter som språkbud og studieturer, og fylkeskommunens stipendordning. En prioritering er å rette virksomheten mot bykommuner i fylket.

4.13.3 UTVIKLINGSAVTALENS INNHOLD

Ifølge avtalen forplikter NFK seg til å utvikle en samisk webside. Utlysinger og kunngjøringer skal også foregå på samisk, og man skal oversette viktige dokumenter til samisk. Det skal også sørges for skilting av veier og anlegg ut fra avtalen. Det blir også kommentert at språksamarbeidet med Tysfjord har vært påvirket av at kommunen ikke hadde språkkonsulent ansatt i 2014.

NFK har bl.a. støttet kulturelle tiltak og prosjektet «Språklige ressursfamilier» gjennom Tysfjord ASVO, der ressursfamilier og læringsfamilier møtes på fellesarenaer for å fremme samisk språkutvikling. Det er gitt produksjonstilskudd til det sørsamiske sentret i Snåsa for produksjon av samisk kalender, og til innspilling av fler episoder av barnetv-serien «Laara & Leisa». Man har også støttet tiltak for økt synlighet, f.eks. gjennom prosjektet «Sameskilt.no» for produksjon og distribusjon av samiske skilt.

Når det gjelder kompetanseutvikling skal fylkeskommunen ha minst en ansatt med samisk språkkompetanse, og man skal tilby ansatte å få språkkompetanse gjennom kurs. Slik kompetanse blir også vurdert i forbindelse med stillingsutlysninger og tilsetninger. Fylkeskommunen gir også stipend for å motivere til valg av samisk språk.

I rapporteringen i siste planperiode blir det vist til at man fra 2014 har gått i gang med den samiske hjemmesiden hos NFK i samarbeid med kommunikasjonsavdelingen. Man arbeider også med generell synliggjøring gjennom skilting av veier, steder og anlegg/tjenester etter behov.

Innen kompetanseutvikling pekes det på at det er gitt fylkeskommunal støtte til et toårig prosjekt i Tysfjord kommune til prosjektering av tverrkulturelt distriktsmedisinsk senter. Det er også gitt støtte til ulike tiltak rettet mot helsetjenester både for eldre og unge.

4.13.4 KOMMUNIKASJON OG RAPPORTERING

I intervjuet med fylkeskommunen viser man til samarbeidsavtalens innhold, og at den blir særlig fulgt opp gjennom samarbeid med Tysfjord kommune, der fraværet av språkkonsulent har påvirket omfanget i siste del. Fylkeskommunen har relativt ofte møter med kommunen. Det vises også til bakgrunnen i den relativt ulike forankringen som arbeidet med samisk utvikling har politisk og i steder/deler av kommunen. Generelt registrerer man at graden av politisk forankring påvirker arbeidet med språkutvikling i betydelig grad.

4.13.5 VURDERING AV ENDRING I REGELVERK FOR PRAKSIS

Endringen i kriteriene ser ikke ut til å ha medført store endringer i den måten NFK arbeider med å støtte opp om samisk språkutvikling gjennom tospråklighetsmidlene og bruken av egne midler/tilskudd. I noen grad fremgår det av dialogen administrativt med Sametinget at de nye rapportkravene til kontospesifiserte regnskaper har vært gjenstand for økt kommunikasjon med rådgivere i Sametinget.

Utviklingen i omfang og bruk av de samiske tospråklighetsmidlene viser at en stadig økende andel av ressursbruken skjer gjennom andre midler enn Sametingets tilskudd. Avtalen og forutsetningene oppleves derfor som mindre relevant i forhold til fylkeskommunens selvstendige bruk av ressurser og virkemidler. Dette bildet blir også underbygget gjennom rapporteringen til Sametinget og beregningene av nødvendige budsjettmidler som er knyttet til aktivitetsplanlegging og –gjennomføring.

Det blir fra NFK pekt på at man tror utviklingsarbeidet med sørsamisk språk og kultur kunne vært effektivisert dersom fylkeskommunen hadde hatt et større ansvar og/eller vært tettere integrert i utviklingsarbeidet. Det blir også pekt på betydningen av de stipendvirkemidler som fylkeskommunen tilbyr, som viktige elementer for å motvirke en generell tendens til at færre blir samisktalende – særlig i de mer marginale samiske språkområdene. Etter fylkeskommunens erfaring er det derfor fortsatt behov for å kunne styrke og jobbe helhetlig med tiltak som er tilpasset forholdene i Nordland og de lule- og sørsamiske områdene.

4.14 NORD-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE

4.14.1 BAKGRUNN

Nord-Trøndelag fylkeskommune inngikk i 2012 samarbeidsavtale med Sametinget om bruken av tospråklighetsmidler i utviklingen av sørsamisk språk og kultur. Aktiviteten som reguleres av avtalen er innrettet mot tre typer tiltak: For det første er det tiltak man gjennomfører i samarbeid med kommunene (Snåsa og Røyrvik fra 2013), samt språksentervirksomheten og eksterne tiltak som støttes også ved bruk av fylkeskommunale virkemidler.

Oppfølgingen av samisk språk og kultur er tatt inn i fylkeskommunens regionale utviklingsprogram (RUP, 2013) gjennom henvisninger til samarbeidet med Sametinget og strategisk samarbeid med grensekommuner og fylker i det sørsamiske området for å fremme sørsamisk språk og kulturutvikling.

Som forvaltningsorgan påpeker NTFK at man i liten grad har henvendelser brukere som betinger betjening på samisk, kanskje bortsett fra kontakten med Sametinget. Fylkeskommunen har likevel et viktig ansvar for å tilrettelegge og synliggjøre samisk språk og kultur gjennom bruken av virkemidler.

I forhold til synliggjøring er fylkeskommunens hjemmeside også tilrettelagt for samiske brukere, selv om det ble påpekt at denne er fortsatt under utvikling. Når det gjelder omfanget av oversettelse til samisk blir det vist til at det har gått noe ned over tid. I forbindelse med samarbeidsavtalen blir det vist til at dette har skjedd i forståelse med Sametinget.

Forankringen av fylkeskommunens virksomhet er knyttet til regionalt utviklingsprogram (RUP) og til mer spesifikke ansvarsområder som f.eks. strategiplan for gjennomføring av samiske fag i videregående skole, og for tilrettelegging for helsetiltak for sørsamiske innbyggere. Et eksempel på dette er utviklingen av en samisk helsebok i Røyrvik, som blir fulgt opp for formidling til andre kommuner.

Når det gjelder den administrative og politiske forankringen av samisk tilrettelegging og synliggjøring, skjer dette gjennom organiseringen av kontaktforum for samiske saker. Kontaktforumet har til nå hatt årlige møter, men skal etter planen øke denne aktiviteten til to ganger årlig.

4.14.2 SAMARBEIDSAVTALENS HOVEDINNHold

Samarbeidsavtalen gjengir på generelt grunnlag de forpliktelser man påtar seg i forhold til Språkreglene i Sameloven når det gjelder synliggjøring, profilering og kompetanseheving i samisk språk og kultur.

I utviklingsdelen pekes det på at man vil jobbe tredelt med sørsamisk språk og kultur. For det første gjelder dette fylkeskommunens eget arbeid på regionalt nivå og innenfor egen organisasjon. Derneft vil man følge opp i form av tiltak og samarbeid med Snåsa og Røyrvik kommuner, samt at man vil støtte eksterne aktiviteter som søkes finansiering gjennom

tospråkligheitsmidlene. Fylkeskommunen ser seg som en koordinator og samarbeidspartnar med kommunene, utdanningsmiljøer (Grong VGS og HINT) og andre aktørar regionalt og lokalt.

Kontakten mot kommunene

Hovedaktiviteten hos fylkeskommunen skjer gjennom kontakten mot kommuner og bruken av allmenne tilskudd. Dialogen foregår både i form av kontakt knyttet til søknader om tospråkligheitsmidler til fylkeskommunen, samt gjennom tilretteleggingen internt i fylkeskommunen som blir foretatt gjennom hovedvirksomheten til fylkesbiblioteket, samt utvikling gjennom de kommunale språksentrene. Dessuten er også kommunene representert i kontaktforumet, men her har virksomheten vært noe begrenset.

Fylkeskommunens rolle i utvikling av samisk språk og kultur

Det ble i intervjuet pekt på en del utfordringer i forhold til hvordan fylkeskommunen går inn i utviklingsarbeidet. En barriere er hvordan man som ikke-samer påvirker og bidrar til eierskap av utviklingsaktivitetene, noe som krever en balansegang som forvaltningsorgan og ansatte. Det ble vist til at både spørsmålet om hvordan man bidrar til tjenesteutvikling på samisk i kommunene kunne være tema som kontaktforumet burde ta opp til drøfting.

4.14.3 KOMMUNIKASJON MED SAMETINGET

Fra fylkeskommunens side blir det pekt på at man opplever at det er en god kommunikasjon med Sametinget, men at det er relativt stor forskjell mellom forholdene i nord og sør. Dette går både på språksituasjonen generelt og at den sørsamiske befolkningen er spredt. Dette gjør det vanskelig å organisere tiltak effektivt. Dersom man kunne ha samlet aktivitetene mer både gjennom språksentre og annen aktivitet ville man kunne ha oppnådd mer.

Når det gjelder dialogen med Sametinget foregår denne gjennom årlige dialogmøter. Man vurderer den nåværende dialogen som konstruktiv, men at omfanget blir for lite både politisk og administrativt.

4.14.4 VURDERING AV ENDRING I REGELVERK OG KRITERIER

Endringen av regelverket har bidratt til å forsterke utfordringer med koordineringen av de språk- og kulturelle virkemidlene som Sametinget har. Oppdelingen i fagavdelinger internt og flere mulige søknadskategorier for å støtte utvikling av språk og kultur i samiske områder, blir oppfattet som fragmenterende og noe utfordrende. Fylkeskommunale virkemidler som retter seg mot dokumentasjon som forutsetning for revitalisering blir i noen tilfeller ikke sett som språkutvikling eller kulturutvikling, selv om det etter fylkeskommunens mening gir nødvendige forutsetninger for å drive språkutvikling.

Fylkeskommunen peker avslutningsvis på at det er krevende at man savner de forutsetninger som følger med å ligge i et samisk majoritetsområde og de utfordringer dette skaper både for språkutvikling og utvikling av en sørsamisk identitet. Man ønsker å styrke dialogen med Sametinget for å kunne fornye arbeidet med å støtte opp om samisk synliggjøring både språklig og kulturelt. Det blir sett som viktig å kunne styrke identitetsutviklingen i en situasjon der forutsetningene fra reindrift blir mindre tydelige for

en økende del av den samiske befolkningen. Hovedinntrykket er at samarbeidet er bra, men at det også etter den siste endringen i regelverket er behov for forbedringer og nyanseringer som er bedre tilpasset situasjonen i de sørsamiske områder.

5 HOVEDTREKK I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

5.1 SITUASJONEN FOR SAMISK SPRÅK OG KULTUR

Andelen samisk befolkning er svært ulik i de forskjellige forvaltningskommunene for samisk språk. Vår gjennomgang og intervjuene i kommunene viser ikke overraskende også andre forhold bidrar til at forutsetningene for utviklingen av tospråklighet varierer veldig. Vi vil i det følgende oppsummere noen hovedtrekk som fremkommer gjennom evalueringen.

I de nordsamiske kommunene i Finnmark finner vi den mest tilfredsstillende situasjonen for samisk språk og kultur. Kommunene Karasjok og Kautokeino befinner seg i en særstilling ved at vi her finner at den samiske befolkningen er både politisk og administrativt representert som majoritetsbefolkning. I disse kommunene er samisk det viktigste kommunikasjonspråket i lokalsamfunnene og innbyggerne får betjening på samisk. Samisk brukes muntlig og i stor grad også skriftlig i forvaltningen.

I kommunene Tana, Porsanger og Nesseby er den samiske befolkningen også godt politisk og administrativt representert, noe som også gjør at det i stor grad er mulig å bruke samisk i muntlig kommunikasjon med kommunen. Likevel er betjening på samisk en utfordring, men dette gjelder særlig i forhold skriftlig kommunikasjon. Selv om mange i kommunene snakker samisk, er revitalisering av språket hovedutfordringen som det jobbes med. Det er bare Nesseby kommune som har vedtatt at alle barn i barnehage og skole skal lære samisk, mens man i Tana har en egen sameskole. I Porsanger ser det ut til å ha vært en stagnasjon i utviklingsarbeidet i avtaleperioden, men det syntes å være en viss optimisme fra samisk hold i etterkant av valgresultatet høsten 2015.

I Troms finner vi at den samiske befolkningen i Kåfjord er både politisk og administrativt representert, mens samisk språk står betydelig svakere enn i Finnmark. Det jobbes i kommunen med tjenesteutvikling på samisk og fokus i mange av utviklingstiltakene har vært revitalisering av det samiske språket.

Når vi så ser på det lule- og sørsamiske området, finner vi i Tysfjord at den samiske befolkningen i noen grad er politisk og administrativt representert, men kommunen er preget av kommunen i stor grad er etnisk og politisk delt mellom vestsiden og østsiden av fjorden. De samiske brukere har i rimelig grad tilgang til tjenester på samisk på den ene siden av fjorden, mens situasjonen er langt dårligere på den andre siden. Dette reflekterer utfordringer i forhold til forankring av utviklingsarbeidet i kommuneadministrasjon og i tjenesteområdene. En problemstilling er hvorvidt språkkonsulenten skal være på språksentret eller i forvaltningen.

I de to sørsamiske kommunene Snåsa og Røyrvik er den samiske andelen i befolkningen såpass liten at den i mindre grad er politisk og administrativt representert på kommunenivå. Likevel har oppslutningen rundt innlemming i språkforvaltningsområdet i henholdsvis 2008 og 2013 vært stor. Selv med en god forankring i politisk ledelse må man i disse kommunen finne en balanse mellom å gjøre tilskuddet relevant for kommunene som så dann og sikre at bruken virkelig bidrar til å styrke samisk språk. Her står revitalisering gjennom skole og barnehage helt

sentralt. Snåsa har utviklet seg til et slags sørsamisk senter med mange samiske institusjoner inkludert sameskolen og samisk barnehage som gir tilbud ikke bare i, men også på samisk.

5.2 NOEN GJENNOMGÅENDE ERFARINGER OG PROBLEMSTILLINGER

Hva bestemmer behov?

En problemstilling som fremkommer i gjennomgangen, er hvilke mekanismer som skal gjelde for å definere behov for språkutvikling i tospråklige kommuner: Skal behovene være de vi finner hos den samiske befolkningen eller alle innbyggernes behov? Vi har sett flere eksempler på at det innenfor tospråklighetsrammen blir vanskelig å gjennomføre tiltak fordi det blir stilt krav som gjør det vanskelig/umulig å få dette til. (Duodji-kurs uten språk for å være mer relevant for alle, eller nødvendighet av å ha med norske deltakere i språktiltak der flertallet i kommunen bruker samisk. I stort handler dette om hvordan det skapes legitimitet hos minoritets- og majoritetsbefolkningen for satsing og tiltak for tospråklighet. Satt på spissen kan dette på den ene siden formuleres som om man skal ha et tospråklighetstilskudd eller et samisk tilskudd?

Samisk i forvaltningen

Ifølge språksreglene i §3-9 er samisk likestilt med norsk i kommunal forvaltning, men det er frivillig for kommunestyret å bestemme om dette skal være tilfelle i hele eller deler av forvaltningen. Vi har sett at de fleste kommunene fokuserer på betjening på samisk innenfor de områder som er nevnt i loven, mens det bare i et par tilfeller gjelder mer generelt i forvaltningen.

Et annet spørsmål vi har sett er hvordan det samiske oppfattes og hvordan dette blir håndtert gjennom organisering og forankring. På den ene siden kan man være opptatt av å skape et størst mulig samiskspråklig miljø, eller man kan være opptatt av å spre samiskspråklige ansatte (språkkonsulenter, språksenter, lærere) ut i flest mulig tjenester og avdelinger. Man opplever at kommunene på generelt grunnlag er opptatt av å få til samisk språkutvikling, men samtidig kan det være utfordrende å finne en god organisering i områder der språkutviklingen er preget av at behovet for revitalisering og utvikling av samiske språkarenaer, kombinert med liten grad av betjening.

Kriterier og ulike forutsetninger

Tospråklighetstilskuddet tildeles for å gjøre kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk i stand til å innfri Språksreglene i Sameloven. De fleste av disse gjelder individuelle rettigheter til betjening og tjenesteyting på samisk for den samiske befolkningen i kommunen. Samtidig anerkjennes nødvendigheten av kompetanseheving i samisk språk hos offentlig ansatte som skal kunne betjene på samisk. I tillegg refereres det i § 3-12. Organisering av samisk språkarbeid til arbeid for vern og videre utvikling av samisk språk i Norge. Ansvar for dette delegeres imidlertid til Sametinget som gjennom flere ulike tilskuddsordninger støtter opp om slikt arbeid både i og utenfor det samiske språkforvaltningsområdet for eksempel vha. tilskudd til barnehager, språksentre og språkprosjekt.

Utvidelsene av språkforvaltningsområdet fører stadig til at behovet for språkrevitalisering både for å sikre språkets videre bevaring og utvikling og for å tilby betjening på samisk, øker. Gjennomgående er behovet for språkrevitalisering vs betjening svært forskjellig blant kommunene, jf gjennomgangen foran. Det kan derfor fremstå vanskelig å håndtere disse ulike forutsetningene gjennom bruken av tospråklighetsmidlene og forankringen i samarbeidsavtalene i sin nåværende form.

5.3 HVA ER AKSEPTERT BRUK AV TOSPRÅKLIGHETSMIDLER?

Ut fra det som er fremkommet gjennom intervjuer i kommunene, er ikke tolkingen av regelverket entydig blant Sametingets ansatte/konsulenter. Vi ser at det er behov for en oppklaring som kan gi en mer felles forståelse av regelverk og praksis. Dette er ikke noe som bare gjelder utviklingsdelen, men også for basis- og betjeningsdelene.

Av problemstillinger for nærmere avklaring vi har fått presentert som uklare kan nevnes:

- «Samiske stillinger», fast ansatte, prosjektstillinger, kjøp av tjenester
- Subsidiert av koordinering/lederfunksjoner generelt i kommunen
- Subsidiert/medfinansiert av utførende stillinger – kommer disse på toppen av ordinær bemanning, og hva er kravet for at de skal kunne dekkes/sponses med tospråklighetsmidler (gjelder særlig i helsesektoren).
- Subsidiert av samisk infrastruktur som samisk skole/skolestruktur eller lignende.
- Hvordan kan midlene brukes i forhold til opplæring, barnehage og skole (språklig støttefunksjoner? Økonomisk støtte til arrangement, prosjekter og for eksempel stipendier dersom som også får andre "samiske midler".

På mer overordnet nivå kan vi si at det dreier seg om to hovedproblemstillinger. Den første gjelder i hvilken grad tospråklighetsmidler skal kunne brukes til å støtte opp om virksomhet som også får støtte for å styrke samisk språk fra annet hold (barnehage, skole, stipend, festivaler med mer). Den andre går på i hvilken grad finansiering via tospråklighetsmidlene bare skal finansiere aktivitet rettet mot den samiske delen av befolkningen, eller mot alle innbyggerne i kommunen. Fra kommunenes side oppgis det et ønske om fleksibilitet og dialog i forhold til å definere hva som vil ha størst effekt lokalt. I hvilken grad bruk er legitim eller ikke kommer også an på om bruken oppfattes som i tråd med retningslinjene fra befolkningens ståsted.

5.4 SAMARBEIDSAVTALER OG UTVIKLINGSDEL

Et hovedinntrykk ut fra innholdet i samarbeidsavtalene er at avtalene er alt for generelle i den forstand at de bare gjentar språkløvens formuleringer uten at det gjøres strategiske vurderinger og prioriteringer. Dette fører til at de blir svært generelle og lite egnet for målstyring.

Når det gjelder overgangen til de nye kriteriene og innføringen av utviklingsdelen, så er det knyttet mer spesifiserte krav til planlegging og rapportering av økonomien i gjennomføringen av denne delen. Dette er bakgrunnen for at mange oppfatter den nye ordningen som mer byråkratisk enn den tidligere modellen. Det understøttes ved at det later

til å være begrenset dialog mellom kommuner og Sametinget utover de milepeler som er aktiviteter som er knyttet til innmelding av planer og oppfølging av rapportering.

De nye avtalene har gjort at kommunene har måttet bli mer bevisst på hva de vil med tospråklighetsmidlene og hvordan man ønsker å styrke samisk språk, kultur og betjening. Noen har alt jobbet etter strategiske planer i kommunen, mens det for andre kommuner har innebåret en ny og mer langsiktig planlegging. Jf den kritikken mot tospråklighetsmidlene som fremkom ved forrige evaluering, er det positivt at kommunene i større grad må sette mål og prioritere handling. Kravet og mulighetene til prioritering begrenses imidlertid av avtalens runde formuleringer av strategiske mål. Derimot kan man si at de årlige aktivitetsplanene kan bidra til tydeligere prioriteringer, men responsen fra mange av kommunene er at detaljnivået på disse lett kan bli for detaljert og medføre for lite fleksibilitet i forhold til justeringer ut fra endringer/erfaringer med behov og muligheter til gjennomføring for eksempel i forbindelse med tilgjengelig kompetanse i forbindelse med sykemeldinger, vikariater, rekruttering og manglende kapasitet osv. Vi så her at det kan være uhensiktsmessig å skille så sterkt mellom detaljert oppfølging av aktiviteter og krav til gjennomføring innen tidsperioden, mens gjennomføringskapasitet kunne vært styrket vha. annen bruk av midlene innenfor basis- og betjeningsdelen. Det skarpe skillet mellom de ulike delene av tilskuddet og oppfølgingen av disse kan synes uheldig. En annen innvending ved innføringen av utviklingsdelen er at dette har ført til at utviklingsarbeidet får en mer prosjektbasert karakter i forhold til finansiering og oppfølging. I områder der man er avhengig av å drive langsiktig mobilisering og etablering av samiske språkarenaer for eksempel for barn, vil slike tiltak ha større effekt om de etableres som programmer enn som prosjekter. Dette er særlig viktig gitt at mye det samiske språkarbeidet som ellers gjøres er prosjektbasert. I tillegg kan det synes som at prosjektbasert finansiering fører til en omfattende og detaljert administrativ oppfølging/dialog, ettersom kapasitet til gjennomføring er en begrensning i kommunene. En mulig utvikling er å gjøre flerårige tildelinger med muligheter for justeringer i aktiviteter ut fra behov men i tråd med klarere definerte overordnede strategiske mål. (Disse vil med fordel kunne integreres i de ordinære kommuneplanene og prosessene rundt utarbeidingen av disse. Dette må kombineres med en økt og reell ansvarliggjøring hos kommunene og en mer løpende styringsdialog mellom kommunene og Sametinget.

Ut fra erfaringene i denne første perioden ser vi at det er behov for å se på spesifiseringen av avtaleverket slik at det legger grunnlag for langsiktige samarbeidsprosesser mellom kommuner og Sametinget ut fra svært ulike behov og forutsetninger.

5.5 SPRÅKSENTRENES ROLLE

Vi ser at kommunene praktiserer nokså ulike modeller for bruken og styringen av språksentrenes rolle og virksomhet. Sentrene spiller en viktig ressursmessig rolle i utviklingen av samisk språk og kultur, men har svært varierende grad av fristilling. Dette reiser et spørsmål om avklaring av deres oppgaver og de oppgaver som hører til samiske øvrige ressurser i forvaltningen.

Gjennom tospråklighetsmidlene kan det være mulig å skape større forutsigbarhet og mindre sårbarhet for språksentrenes virksomhet i finansieringen av stillinger. Vi ser i dag at sentrene

bruker betydelige ressurser til å hente inn prosjektfinansiering samtidig som forankringen mot kommunene varierer. Ved å se finansieringen av språksentrene systematisk i sammenheng med tospråklighetsmidlene kan det skapes bedre forutsetninger for deres langsiktige rolle i utviklingen av samisk språk og kultur.

5.6 ØKT MÅLSTYRING?

Innføringen av samarbeidsavtaler innebærer at praksisen for bruken av tospråklighetsmidlene har gått over fra å være et mer generelt rammetilskudd til å vektlegge utviklingsaktivitet i kommunene.

Det er stor variasjon i oppfatningene av om det har skjedd en økt målstyring som følge av de nye kriteriene og samarbeidsavtalen. Gjennomgående er kommunene i sør mest tilfreds med innføringen av den nye ordningen og praksis hos Sametinget, mens kjernekommunene i nord opplever at dette er en geografisk omprioritering av bruken av midlene som har gått på bekostning av dem.

For kommunene i sør har endringen bidratt til å legitimere utviklingsarbeid i kommunene, og de økonomiske ressursene utgjør et viktig bidrag i finansieringen for kommunene. Samtidig er det en utfordring at konkurransen om driftsmidler i kommunal tjenesteproduksjon øker, og dette kan medføre at utviklingstiltakene blir løsere forankret.

For å stimulere en reell målstyring er det behov for å styrke den politiske og administrative dialogen mellom kommuner og Sametinget. Dagens avtaleverk og oppfølgingsmodell er lite tydelig i forhold til å legge et reelt grunnlag for målstyring. Vi kan snakke om at avtaleverket synes å være mer transaksjonsorientert enn relasjonsorientert. Med dette mener vi at kommuner og Sametinget må utvikle en tettere styringsdialog med økt ansvarliggjøring. I forhold til målstyring vil det si at avtaleverket må endres fra å være svært overordnet og generelt, til å speile økt medvirkning fra begge parter i prioriteringer av mål og utviklingsaktivitet basert på lokale forutsetninger. (Jf det som ofte refereres til som en overgang fra «grantre-modellen» (ingen glemt) til «furutre-modellen» med tydelige mål-middel sammenhenger i samarbeidsavtale med tydelige prioriteringer og aktivitetsplaner som klart bidrar til å nå målene. Disse bør være konkrete samtidig som kommunene må få nok fleksibilitet til å gjøre justeringer underveis.

5.7 OMFORDELINGSEFFEKTER MELLOM KOMMUNER

Den nye målstyrte tildelingsmodellen åpner i prinsippet for økte muligheter for omprioriteringer mellom kommunene. En andel av midler gjøres tilgjengelig for tildeling basert på aktivitet heller enn grovt sagt, antall samer i kommunen. Således er det ikke overraskende at ordningen er best mottatt i sør, mens kommunene i Indre Finnmark jobbet for å redusere andelen som skulle gå til utviklingsdelen ved innføringen av ordningen. Selv om disse kommunene argumenterer for at alt de gjør bidrar til utvikling av samisk språk, gjør ordningen det lettere for kommuner der samisk språk står svakt, å satse på utviklingstiltak for å få opp språkbruken.

Erfaring viser at en slik potensiell og muligens ønsket omprioritering mellom kommunene så langt ikke har funnet sted, ettersom innføringen av kriteriene i den målstyrte modellen i liten grad endret på fordelingen mellom kommunene. Det virker som om tospråklighetsmidlene fortsatt fungerer mer som rammetilskudd enn som utviklingsbaserte tildelinger av midler. Her vil vi anta at Sametinget har vegret seg for å gjøre prioriteringer av aktivitetsplaner som bryter med den tradisjonelle tildelingsfordelingen mellom kommunene. Så langt har Sametinget i liten grad benyttet muligheten til å trekke tilbake midler, en mulighet kommunene som har erfart dette synes er urettferdig ut fra grunnene til at de ikke fikk gjennomført planlagte tiltak. Det kan likevel hende at man vil kunne få en omfordeling over tid i tråd med hvordan kommunene følger opp og utvikler planene sine. Spørsmålet er da om ordningen skal begrense seg til å belønne godt arbeid eller om den også skal åpne for prioriteringer basert på behov for språkstyrking i tråd med Sametingets ansvar for bevaring og utvikling av de samiske språkene. Dette vil være langt mer kontroversielt, men gi Sametinget er mer politisk rolle. Om man åpner for dette, vil det kunne styrke språkrevitaliseringsarbeidet som er helt nødvendig i mange kommuner, mens kommunene som i første omgang har bruk for støtte for å betjene en større samisk befolkning vil kunne oppleve mindre rom for prioritering til språkutvikling. Det vil likevel komme an på hvordan språkutvikling defineres.

Denne og andre evalueringer viser at Sametinget utsettes for et stort press hva angår fordeling av samiske midler og prioritering av ulike behov i ulike områder, og at dette kan gå på legitimiteten løs. Dette ligger i politikkenes natur, men det er i så måte en utfordring at Sametinget ikke har mulighet til selv å utvide ressursbasen sin for eksempel via økte skatteinntekter. Selv om innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet følges av midler fra sentralt hold, har vi sett at den samlede rammen for tospråklighetstilskuddet ikke har vokst i takt med økonomien for øvrig. Begrenset totalramme blir også hevdet i flere kommuner som den største utfordringen for samisk språkarbeid. Den oppjusteringen av midler til fordeling via tospråklighetstilskuddet som ble foretatt etter gjennomgangen i 2002 av den departementale arbeidsgruppen, dekket bare delvis inn de anslåtte merkostnadene ved tospråklighet i kommunene. Det er derfor særlig problematisk at den totale rammen bare blitt marginalt justert i tiden etter 2005, noe som fører til at finansieringen av tospråklighetsarbeidet har blitt betydelig dårligere over tid.

Resultatet av at flere kommuner er kommet inn i språkforvaltningsområdet har ført til at behovene for styrking av samisk språk i seg selv er blitt sterkere. Kommuner som i utgangspunktet har lite språkkompetanse må få hevet denne for å kunne ivareta betjeningsbehovene for samiske innbyggere. Vel så stor vil likevel kostnadene knyttet til å gi innbyggere som i stor grad har mistet sitt samiske språk muligheten til å lære seg det og utvikle det framover.

På denne bakgrunn blir det fremført at det må skje en analyse og politisk gjennomgang av ordningen med sikte på å få til et bedre samsvar i finansieringen i kommunene. Det blir også vist til det store avviket som er mellom finansieringen og det innmeldte budsjettbehovet som kommunene spiller inn ved planlegging og budsjettering, uten at dette ser ut til å få økonomiske konsekvenser for godkjenning av tilskuddsrammer.

5.8 UAVKLARTE ANSVARSFORHOLD MELLOM FORVALTNINGSAKTØRER OG -NIVÅER

Fra kommunenes side blir det vist til at de i stor grad er det forvaltningsnivået som blir gjort ansvarlig for de økonomiske konsekvenser av å ivareta rettigheter. Gitt den situasjonen man befinner seg i, med et ubalanse mellom oppgaver og finansiering, fører dette til at man må bryte lov ofte og at rettigheter blir betinget av økonomiske ressurser.

I forhold til de kommunale tjenesteområder man skal drive utvikling av samisk språk og kultur (utvikling av læremidler og egnet materiell for skole/oppvekst), mener kommunene at lokale løsninger blir unødig mye preget av ad-hoc løsninger og sein utvikling. For å styrke samisk språk og kultur ønsker man at ansvaret for tilrettelegging og finansiering av materiell i større grad blir overtatt av staten, slik at man både kan få fram tidligere løsninger og mer tilgjengelige læremidler. I noen grad blir det pekt på at det finnes muligheter til å drive et nordisk felles utviklingsarbeid som ytterligere kan bidra til bedre løsninger.

5.9 MANGLENDE BRUKEROPPFØLGING

Vi har i evalueringen forsøkt å ivareta et brukerperspektiv, men dette har vist seg krevende i forhold til både ressursmessige begrensninger i rammen for oppdraget, og hvordan brukerperspektivet blir ivaretatt. Et hovedinntrykk fra gjennomgangen er at det hersker stor usikkerhet både rundt kommunenes oversikt over behov, og hvilke systemer og rutiner som finnes for å skaffe seg mer systematisk rede på utviklingen. Rapporteringen av tospråkligheitsmidlene gir bare et begrenset innblikk i hvilke aktiviteter som har vært gjennomført, men i liten grad hvordan dette blir mottatt og verdsatt av den samiske befolkningen.

På denne bakgrunn foreslår vi at Sametinget og kommunene ser på hvordan det kan etableres både et mer dekkende system for dokumentere forutsetningene for tospråkligheitsarbeidet i kommunene, og fremskaffe tilbakemeldinger fra den samiske befolkningen i form av gjentatte brukerundersøkelser.

5.10 FYLKESKOMMUNENES ERFARINGER

For fylkeskommunene er det et trekk i bildet at endringen av kriteriene har ført til endringer i egen virksomhet og synligheten av det samiske i deres virksomhet. Fylkeskommunens regionale rolle gjør at de i stor grad bidrar gjennom samarbeid med, og bruk av tilskuddsmidler til de samiske forvaltningskommunene i sitt område. Deres virkemidler er særlig koblet til kulturfeltet, videregående utdanningstilbud og næringsutvikling.

Vi ser at det er en forskjell i oppfølgingen og forankringen av innsatsen som følge av hvor synlig samisk befolkning og næringsvirksomhet er. I Finnmark der reindriften er viktig og synligheten av den samiske befolkningen er etablert, finner vi at fylkeskommunen har forankret sin satsing gjennom formelle strategier for samisk utvikling.

Fylkeskommunene later til å ha mange av de samme utfordringene som kommunene i å forankre og synliggjøre oppfølgingen av det samiske. Det blir pekt på at det fortsatt er

ganske personavhengig hvordan forankringen på de ulike virksomhetsområder skjer, og at det fortsatt er behov for forbedringer.

I forhold til omfanget av midlene oppfattes det nye systemet som relativt byråkratisk og detaljert, og man finner det i minkende grad motiverende å forplikte seg gjennom samarbeidsavtale, gitt at gjennomføringen av tiltakene i stor grad faller ressursmessig på fylkeskommunene selv å finansiere. Likevel blir det understreket at midlene er viktige for å kunne få gjort nødvendige satsinger innenfor alle de samiske språkområdene som ordningen dekker.

I forhold til fylkeskommunens regionale rolle som utviklingsaktør peker de på at man ønsker seg en tettere dialog med Sametinget i forhold til koordineringen mot de områdene fylkeskommunene har ansvar for, og når det gjelder hvordan man kan bedre den regionale koordineringen av de samlede virkemidler og ressurser som settes inn på utvikling av samisk språk og kultur gjennom både tospråklighetsmidlene og utviklingen av språksentrenes rolle.

6 SAMLET ANALYSE OG OPPSUMMERINGER

Gjennomgangen av erfaringer med tospråklighetstilskuddet har vist at de ulike kommunene har noe ulike synspunkter både på den nye innretningen av tilskuddskriteriene og rapporteringsformatet. Når det gjelder rapportering så fikk vi høre om til dels svært detaljerte tellekanter fra tilskuddets tidlige fase, før man inntil 2012 hadde en lang periode med lite detaljert kontroll over bruken av midlene.

Dette førte til en del tvil om hvorvidt bruken av midlene var i tråd med målsetningene for tilskuddsordningen, slik det kom fram i Finnut-evalueringa. En av grunnene til at man i 2012 la om ordningen og innførte en utviklingsdel forankret i en samarbeidskontrakt mellom kommunene og Sametinget, var derfor å gjøre tilskuddet mer effektivt og få mer kontroll på bruken av midlene. Selv om det i den forbindelse ble innført rapporteringskrav på utviklingsdelen av tilskuddet, er det fremdeles ikke krav om tilbakemelding til Sametinget om bruken av de to andre delene av tilskuddet. Det man har endt opp med en ordning som av oppfattes av flere som en kombinasjon av fortsatt full frihet for en del av tilskuddet, og detaljstyring av én del.

Dette er på et vis naturlig siden basis- og betjeningselementene skal dekke merkostnadene forbundet med å drive kommunen tospråklig, noe som skal være en integrert del av kommunenes daglige arbeid. Samtidig var det nettopp en del tvilsom bruk innenfor den tidligere ordningen som bygde nettopp på disse kriteriene, man ønsket til livs. Evalueringen viser at mange kommuner mener at oppfølgingen av utviklingsdelen er blitt alt for detaljstyrt, mens det i en del kommuner settes spørsmålsteget ved om midler som går inn i kommunens drift virkelig fremmer tospråklighet eller bruk av samisk, eller om det bare dekker ordinær drift kommunen uansett er pålagt.

Denne typen problematikk er ulik ut fra det lokale samiske språkets stilling i kommunen, noe vi også har sett reflektert i kommunenes formeninger om det å skulle ha en utviklingsdel og rapporteringen på denne. I Karasjok og Kautokeino der flertallet av befolkningen er samisktalende, er den samiske befolkningen gått representert lokalpolitisk og i kommunens sentraladministrasjon og tjenesteapparat. Her fant vi at kommunene var skeptiske til ordningen med et eget utviklingselement. For det første anså de det som lite relevant da de har behov for og det de mener koster penger er nettopp å betjene på samisk – ikke fordi de trenger å skaffe folk som kan samisk, men fordi det reelt sett å gjennomføre tospråkligheten innebærer tolking for at de ikke-samiskspråklige skal forstå, og fordi skriftlig saksbehandling på to språk og på samisk i særdeleshett, koster mer. Samtidig argumenterte man i disse kommunene for at den saksbehandlingen og oversettingen osv. de gjør som del av å drifte kommunen på to språk, faktisk utgjør språkutvikling. De gikk så langt som å si at alt de gjør er samisk språkutvikling fordi de bruker samisk. De reagerer derfor på at en aktivitet for eldre samisktalende eller for ungdom ikke kan rapporteres på utviklingsdelen hvis de ikke har norskspråklige deltakere, for de bruker jo samisk. Samtidig er det mye som tyder på at nettopp innføringen av utviklingsdelen kan ha skapt et fokus som gjør at disse kommunene kanskje skjærer seg og tar tak i stagnasjonstendenser.

I kommuner der språket står svakere og andelen samiske innbyggere er lav, er den samiske befolkningen i liten grad representert politisk. Aksepten av det samiske kan variere både innad på kommunehuset og i lokalbefolkningen generelt. I tillegg skorter det lett på forståelse for forskjellighet. Selv ved oppslutning om kommunens samiske identitet, trenger det ikke være forståelse for at verden kan fortone seg ulikt for den samiske befolkningen og den norske. I slike kommuner er nettopp synliggjøring og kompetanseheving viktig som et første og svært viktig skritt.

Samtidig får man her lettere et dilemma omkring hvem midlene skal tilgodese. I de samiske majoritetskommunene er alt på et vis samisk. I de øvrige forvaltningskommunene i Finnmark er mange ansatte samer selv om de i ulik grad behersker samisk muntlig og skriftlig. Der kommunenes arbeid med samisk i stor grad drives av noen få samer ansatt som språkkonsulenter eller i språksenterfunksjoner, blir det mer et spørsmål om hva som skal kanaliseres via disse stillingene og til språktiltak som direkte tilfaller den samiske befolkningen, tiltak som styrker språk- og kulturkompetanse i tjenestene, eller til generell drift fordi denne gjøres fra et tospråklighetsperspektiv. Her ser vi at det å bygge tillit mellom den samiske og den norske delen av befolkningen er viktig, og at det er nødvendig å sikre legitimitet hos den samiske befolkningen. Det er viktig at tiltak settes inn over hele fjøla, men man må legge til rette for deltagende prosesser og dialog som sikrer legitimitet.

6.1 NOEN HOVEDTREKK I RESULTATENE

Innledningsvis vil vi oppsummere det vi ser som hovedtrekkene i resultatene som fremkommer gjennom evalueringen. Dette er vår tolking av de funn som er gjort i forbindelse med innhenting av kunnskap fra kommuner og fylkeskommuner, og vil bli sammenfattet både i et forvaltnings- og brukerperspektiv. I forvaltningsperspektivet vil vi legge vekt på forståelsen av hvordan endringen i kriteriene for tospråklighetstilskuddet fra og med 2012 ser ut til å ha fått virkninger for organisering og gjennomføring av tiltak og rapportering etter kriterier og rammer som er utviklet gjennom de nye samarbeidsavtalene med Sametinget og praktiseringen av disse. Derneft blir det viktig å kunne spore om endringen ser ut til å få virkninger for brukernes opplevelse av det å bli betjent på eget språk i større grad enn tidligere. Som nevnt i den metodiske gjennomgangen er det kanskje både vanskeligst å kunne konkludere sterkt i forhold til brukerperspektivet på grunn av de manglende mulighetene til å kunne gjøre en inngående kartlegging og framhenting. Her har vi også hatt nytte av de parallelle evalueringer og utredninger som er gjort av både Norut og Nordlandsforskning i forbindelse med analyser av både samisk perspektiv i forvaltningen og evalueringen av språksentrene (2012). I den grad det har vært mulig innenfor tidsrammene har vi ved besøk i kommunene forsøkt å innhente brukervurderinger særlig innenfor de tjenesteområder der samisk betjening er særlig vektlagt som rettighet og prioriterte områder i samarbeidsavtalene.

Et viktig moment i forståelsen av endringer og oppnådde resultater/effekter av endringene er tidsrommet de har virket. Vi er klar over at det har vært ulike former for iverksetting av de nye avtalene når det gjelder virkningstidspunkt og faktisk endring fra det tidligere etablerte systemet for utvikling av tospråklighet i kommunene. Også ut fra et rent effektperspektiv er det klart at endringen er såpass kortvarig at man neppe kan forvente omfattende nye effekter. Dette gjør at vi bør være forsiktige med å tilskrive effekter av endringen i kriterier

for midlene, og tolking av forskjellene mellom kommunene. Likevel vurderer vi at det i gjennomgangen av erfaringer er fremkommet viktig kunnskap som kan bidra til å videreutvikle tospråklighetstilskuddet som et viktig og relevant virkemiddel for å stimulere samisk kultur og bruken av samisk språk.

6.2 MÅLORIENTERING OG ØKT MÅLSTYRING

Et hovedhensyn ved omleggingen av kriteriene fra 2012 var å oppnå økt målstyring i bruken av midlene. I hvilken grad har man fått til dette?

Med bakgrunn i særlig kommunenes opplevelse av endringene kan vi ut fra evalueringen peke på at mottakelsen varierer sterkest med hvilken type kommuner vi ser på. I så måte går det et tydelig skille mellom de nordsamiske områder av det samiske forvaltningsområdet, og de nye kommunene vi finner i lule- og sørsamiske områder.

Et hovedfunn er at de nye kommunene er mer gjennomgående tilfreds med endringen av tilskuddsordningen og innføringen av utviklingsaktivitet og aktivitetsplaner som et styringskriterium. Gjennom etableringen av samarbeidsavtalene og klargjøring av utviklingsdelen og aktiviteter knyttet til disse, er det skapt økt legitimitet for å drive selvstendig utviklingsarbeid i kommunene, og tospråklighetsmidlene gir viktige ressursbidrag til gjennomføringen av tiltak.

En negativ effekt av ordningen og kriteriene synes å være at kommunene oppfatter at ordningene ressursmessig blir mer uoversiktlige og mindre forutsigbare. Dette henger både sammen med at årlige aktivitetsplaner under utviklingsdelen blir mer prosjektbaserte, og at sammenhengen mellom basisvirksomheten i tjenesteområdene og avtalens utviklingsdel kommer lite fram i rapporteringen. I en situasjon med sterk og økende konkurranse om driftsmidler, og der kommunene må egenfinansiere en stor del av merkostnadene ved tospråklighet uansett, fører dette til at utviklingselementene lett kan bli løst forankret. I mange kommuner er det pekt på de problemer dette skaper for å kunne utnytte midlene, ettersom tilgang på kompetanse og kapasitet ofte er størst på kort sikt.

I de nordsamiske områdene der samisk språk og kultur står vesentlig sterkere er oppfatningen av endringen at det har gjort tospråklighetsmidlene og ordningen mindre hensiktsmessig for å utvikle og styrke samisk språk og kultur.

Hvis vi ser på fordelingen av tilskuddene mellom kommunene, framgår det at endringene i kriteriene bare i mindre grad har påvirket fordelingen mellom kommuner og de samiske språkområdene. Dette kan tolkes dit at ordningen gjennom politisk prosess og praktisering får liten virkning og at fordelingen i stor grad bygger på tidligere tildelinger etter den kostnadsstyrte modellen. De endringer vi kan legge merke til er at det er blitt gjennomført en avgrenset tilbaketrekking av midler fra utviklingsdelen de siste to årene, men at dette i liten grad ser ut til å endre de store linjer i fordelingen av tilskuddet mellom kommunene.

I forhold til samhandlingen mellom Sametinget og kommunene er det blitt klarlagt at kommunene oppfatter at den nye ordningen som mer byråkratisk enn tidligere. Dette er nok både knyttet til at man gjennom målsetning om å gjøre tildeling betinget av

utviklingsaktivitet pålegger kommunene krav om prioritering og styring som er mer detaljert enn tidligere. Med bakgrunn i den kostnadsbaserte ordningen var det åpenbart et behov for å sikre større forvaltningsmessig kontroll av bruken av midlene, slik at dette også har vært en intensjon med omleggingen. Det kan likevel synes som en generell holdning at oppfølgingen har blitt vel detaljert og byråkratisk, og at man savner en bredere styringsdialog mellom Sametinget og kommunene som kan åpne for større reell ansvarlighet i gjennomføring og forankring i kommunene.

Med referanse til avtalenes bestemmelser om dialog både politisk og administrativt, synes erfaringen å være at den administrative dialogen utover rapportering og oppfølging har vært begrenset. Her er det behov for å både styrke den politiske dialogen mellom Sametinget og kommuner/fylkeskommuner, samt å få sikret en mer reell strategisk og målstyrt form i samarbeidsavtalene som plasserer ansvar tydeligere og skaper en reell styringsdialog mellom partene over tid.

I det bildet som fremkommer gjennom møtene med kommuneledelse, utførende enheter og brukerinteresser er et viktig trekk at tospråklighetsmidlene virker sammen med andre virkemidler både finansielt og styringsmessig. En tilbakemelding i evalueringen er at det framover blir viktigere å se virkemidler og styringsaktivitet i sammenheng på tvers av virkemidler både innenfor Sametingets kontroll og i samhandling med andre aktører som fylkeskommuner og staten/fylkesmann.

Et beslektet poeng som kommer fram i evalueringen er de uavklarte forutsetninger mellom ulike forvaltningsnivåer som stat og kommune når det gjelder å ta ansvar for oppfyllelsen av lovregulerte rettigheter etter Språkloven og Sameloven. Kommunene innenfor alle de samiske språkområdene peker på at føringer og praksis i samhandlingen fører til at kostnadene ved gjennomføring av tiltak og oppfyllelse av rettigheter faller på kommunene. Ettersom rammen for tospråklighetsmidlene har lagt fast siden 2005 fører dette til at man lokalt påføres store kostnader til oversettelse og utvikling av undervisningsmaterieell og merkostnader ved betjening som man i liten grad får kompensert. Det hevdes at det ville vært langt mer ansvarlig og rasjonalt dersom staten i større grad tar ansvaret for både oversettelse av rundskriv, direktiver og ordninger, samt dekker merkostnader som følger med lokal iverksetting.

Det er flere funn i kommunene i alle de samiske språkområdene som tyder på at det kriteriene for planlegging og prioritering av aktiviteter bare i begrenset grad er i stand til å ivareta de ulike og sammensatte kontekster for tospråklighet som vi finner. Dette innebærer at det kan være grunn til å se etter hvordan kriterier og innrettingen av ordningen fortsatt må være gjenstand for utvikling og forbedring dersom man ønsker en mer reell målstyring av bruken av tospråklighetsmidlene. Dette bør også være i fokus i de dialogbaserte aktiviteter mellom Sametinget, kommuner og fylkeskommuner om utviklingen av ordningen videre.

Med tanke på økt målstyring er det kanskje mulig å snakke om dette som en intensjon for endringen av kriteriene, men bildet er sammensatt dersom man spør hvorvidt dette har blitt resultatet ute i aktivitetene i kommuner og fylkeskommuner. Slik avtalenes innhold ser ut og er blitt utviklet i de siste tre årene fremkommer det en grunnleggende svakhet i innhold og

struktur som redskap for mer ansvarlig organisering og oppfølging av de språklige rettigheter den samiske befolkningen skal få ivaretatt.

Et hovedproblem er at avtalenes inndeling i større grad benytter seg av henvisning til ivaretagelsen av rettigheter og tospråklighet i møtet med forvaltning og lokalsamfunn med bakgrunn i Samelov og språkreglene. Det er vårt inntrykk at disse overordnede målsetninger savner en videre oversettelse til strategier for gjennomføring og måloppnåelse, som skulle være det egentlige styringskriteriet som man ønsket å forsterke gjennom økt målorientering og ansvarliggjøring i kommunene.

Et annet og viktig problem som er avdekket, synes å være hvor fundert kriteriene for inngåelsen av samarbeidsavtalene og innrettingen av tiltak er i kommunene. Med dette mener vi hvor klare mål og midler er i forhold til målsetting og gjennomføring av tiltak i tospråklighetsarbeidet, og hvilke forutsetninger man baserer strategiene på. Gitt den store variasjon vi finner mellom kommunene i utgangspunkt og grunnlag for inngang i forvaltningsområdet og utvikling av reell tospråklighet, er det grunn til å spørre seg om de kriterier som benyttes for prioritering og innretting av ressursbruken faktisk er tilstrekkelige til å sikre at valg av tiltak og metoder i styrking, vitalisering og normalisering av språk og kultur er godt nok begrunnet. Det er gjennom evalueringen fremkommet flere innspill til å utvikle en mer systematisk og metodisk kartlegging av språkstatus som grunnlag for å velge strategier og tiltak for langsiktig utvikling. Samarbeidsavtalene og kriteriegrunnlaget synes i mindre grad å reflektere de nødvendige forutsetninger i den form de har hatt i første treårsperiode.

6.3 FORSLAG TIL FORBEDRINGER OG VIDEREUTVIKLING

I dette avsnittet vil vi skissere noen forslag til fokus og prosess for å kunne bidra til videreutvikling av tospråklighetstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner som virkemiddel for utvikling og bevaring av tospråklighet i det samiske forvaltningsområdet.

6.3.1 ANALYSER OG FORUTSETNINGER FOR TOSPRÅKLIGHET OG BRUKERBEHOV

Det er vårt inntrykk at grunnlaget for videreføring av samarbeidsavtaler som en styringsramme for arbeidet med å utvikle tospråklighet i kommunene, må være at man utvikler en bedre metodikk når det gjelder å foreta en inngående og sammenlignbar analyse av språksituasjonen både forvaltningsmessig og for samiske brukere.

Dette innebærer å få fram en mer dekkende situasjonsanalyse som grunnlag for strategisk og langsiktig innretting av samarbeidsavtaler og aktivitetsstyring. I første rekke innebærer det å gjøre en vurdering av de strukturelle forutsetningene for å ivareta og utvikle samisk språk og kultur i et langsiktig (men målrettet) perspektiv.

Erfaringene fra evaluering tilsier også at det man kan vurdere å kartlegge brukerbehov og brukertilfredshet mer omfattende og systematisk enn det kan synes å være gjort tidligere. Dessuten kan regelmessige brukerundersøkelser inngå som en del av den metodiske læringen i forhold til innhold og justering av samarbeidsavtaler og utviklingsstrategier over tid.

6.3.2 VALIDERING AV METODER OG STRATEGIER FOR UTVIKLING OG FORANKRING

Sametinget har ansvar for et sett av relaterte virkemidler og tiltak i forhold til utvikling av samisk språk og kultur, og vil ha en viktig funksjon i å få til en bredere prosess både med kommuner og fylkeskommuner, samt å utvikle en styringsdialog mot staten i forhold til de overordnede rammer for utvikling av reell tospråklighet og oppfyllelsen av individuelle rettigheter som de samiske brukerne har.

Dette vil innebære å utvikle og dele en økt kompetanse knyttet til metodeutvikling, der man kan bygge videre på bl.a. metodikk som eksempelvis UNESCO benytter i sitt rammeverk for valg av strategier for bevaring og utvikling av minoritetsspråk og –kultur. Det er også viktig å peke på at det innenfor gruppen av kommuner er etablert et omfattende og viktig grunnlag for kunnskap og metoder som bør sammenlignes, valideres og deles mer systematisk for å skape felles beste praksis i utvikling av tospråklighet under ulike betingelser.

En slik gjennomgang bør også omfatte å legge grunnlaget for systematisk planlegging, gjennomføring og forankring av tospråklighetsarbeidet i kommuner tilpasset faser av utvikling og hvor man befinner seg mhp behov for revitalisering og aktiv bruk av samisk språk og kultur.

6.3.3 UTVIKLING AV STRATEGISK PARTNERSKAP FOR TOSPRÅKLIGHET

Gitt den (manglende) utvikling som rammen for tospråklighetsmidlene har hatt særlig etter opptrappingen til 2005 nivå og med seinere inntreden av nye kommuner i ordningen, vil en viktig strategisk forutsetning for ordningen og sikring av tospråklighet i det samiske språkforvaltningsområdet være at mål, rammebetingelser og ressurser er avklart både samlet og i arbeidsdeling og ansvar mellom forvaltningsnivåene. Et annet element vil være å få til en samlet og helhetlig oppfølging av bruken av de samlede virkemidler for styrking og utvikling av samisk språk og tospråklighet. Ikke minst gjelder dette organiseringen av kommunale enheter og språksenterfunksjoner i utviklingsarbeidet.

Et viktig element i å skape et tilstrekkelig grunnlag for å kunne sikre lovmessige rettigheter et reelt innhold, er at det blir utviklet et mer omforent og faktabasert grunnlag for å beregne de merkostnader som er knyttet til målsetningene om tospråklighet. I forbindelse med den gjennomgangen som ble gjort i 2002 av KRDs arbeidsgruppe var konklusjonene at metoder og estimer var basert på manglende eller mangelfulle metoder. Også i ettertid har dette vært et tema i dialogen mellom Sametinget og kommunene. Med henvisning til OECD-modellens rammeverk for evaluering vil dette være viktig for å sikre at man oppnår de tilsiktede samfunnsmessige effekter av virkemiddelbruken og langsiktig levedyktighet av de resultater som skapes gjennom utviklingsinnsatsen for revitalisering, normalisering og bruk av samisk språk i lokalsamfunn og møte med forvaltning.

Dessuten kan dette sees i sammenheng med en videreutvikling av Sametingets relasjoner og strategiske partnerskap for å oppnå tospråklighet, samt bevaring og utvikling av samisk språk og kultur. Ut fra dialogen med fylkeskommunene kan det synes som at det vil være hensiktsmessig å utvikle en tettere integrasjon med det regionale nivå enten det gjelder

fylkeskommune eller det regionale statlige nivået gjennom fylkesmenn. Gjennom tilbakemeldingene fra kommunene er det også pekt på at det bør vurderes å knytte et tettere nordisk samarbeid omkring bevaring og styrking av samisk språk og kultur.

6.3.4 DIALOG OM UTVIKLING AV REELL MÅLSTYRING

Sentralt i utviklingen av en mer målstyrt virksomhet i arbeidet med tospråklighet er å få til en mer omfattende dialog mellom kommuner og fylkeskommuner, og medvirkningsprosesser som er tunge nok til å forankre avklaringen av forutsetninger/behov, strategiske valg og prioriteringer i utviklingsarbeidet, målsetninger, virkemidler og relevante indikatorer for resultatmåling.

Ut fra dette bør samarbeidsavtalenes prioriteringer av tiltak og innhold i større grad spesifiseres i henhold til den grunnleggende analysen av språksituasjonen forvaltningsmessig og brukermessig, med tanke på hvilke språkbærende mekanismer og metoder og tiltak for utvikling av samisk språk og tospråklighet som legges inn i avtalen. Det viser seg å være viktig for å forankre utvikling og styring at det sikres større medvirkning i disse prosessene i den fasen når strategier og målsetninger skal prioriteres.

I tråd med de foreslåtte aktiviteter og forbedringsmuligheter vil det etter vår oppfatning skapes mer reelle forutsetninger for å utvikle tospråklighet ut fra ulike utgangspunkter. Dette gjør det også mer håndterbart for Sametinget å kunne etablere en tettere dialog både omkring de grunnleggende strategiske valgene i kommunene, og i den løpende målstyring av virkemiddelbruk man inngår samarbeidsavtaler om. Det vil også bety at det skapes forutsetninger for læring på tvers mellom kommuner på samme og på ulike nivåer i sin strategiske utvikling av tiltak og tospråklighet.

Ved å ha en mer operativ og metodisk forståelse av forutsetningene for et langsiktig strategisk utvikling av (funksjonell) tospråklighet i kommunene skapes det reelle forutsetninger for å kunne fastlegge målstyring av virksomheten både i kommuner og hos Sametinget. Som vist til tidligere må dette skje både gjennom en grundigere analyse/forståelse av svært ulike forutsetninger for utvikling av funksjonell tospråklighet, og at disse forutsetninger aktivt brukes som grunnlag for valg av tiltak og prioritering av innsats og målstyring.

6.3.5 ARBEIDSFORM I VIDERE OPPFØLGING

Vi tror det vil være hensiktsmessig om Sametinget tar initiativ til å gjennomføre en bred og felles gjennomgang av erfaringer og tilbakemeldingene fra evalueringen som del av en rekke arbeidsmøter/workshops der man legger grunnlaget for konkretisere grunnlaget for tospråklighetsutvikling i framtiden. Slike arbeidsmøter/seminarer vil kunne invitere både brukere av ordningen, relaterte virkemiddelordninger i Sametinget og hos andre organer og aktører.

UTVALGTE REFERANSER

Publikasjoner:

(Relevante publikasjoner utgitt av Nordlandsforskning, eller der forskere fra Nordlandsforskning har vært sentrale medforskere)

Eva Josefsen, Áila Márge Varsi Balto, Marit Solstad (2013): *Evalueringa av Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger for samisk språk*. Norut-rapport 2013:1

Solstad, Marit (red.) (2012): *Samisk via fjernundervisning-Ei kartlegging og veien videre*. NF-rapport nr 10/2012. Nordlandsforskning.

Solstad Karl Jan (red), Áila Márge Varsi Balto, Vigdis Nygaard, Eva Josefsen, Marit Solstad (2012): *Samisk språkundersøkelse*. NF-rapport nr 7/2012. Nordlandsforskning.

Solstad, K.J., Nygaard, V. og Solstad, M. (2012): *Kunnskapsløftet 2006 Samisk – Mot en likeverdig skole?* Bodø: Nordlandsforskning. (NF – rapport 1/2012)

Solstad Karl Jan, Gustavsen Annelin, Solstad Marit (2011): *Rett til samisk opplæring – ideal eller realitet?* NF-rapport nr 3/2011. Nordlandsforskning.

Solstad, K.J. (red.), Bongo, M., Eriksen, L., Germeten, S., Lyngsnes, K. og Solstad, M. (2010): *Fra plan til praksis. Erfaringer med Kunnskapsløftet Samisk (LK06S)*. Bodø: Nordlandsforskning, (NF-rapport nr. 6/2010)

Solstad, K.J. (2010): «Historisk tilbakeblikk – Norsk skole for samiske barn». I Solstad et al. (2010): *Fra plan til praksis. Erfaringer med Kunnskapsløftet Samisk (LK06S)* Bodø: Nordlandsforskning. (NF-rapport nr. 6/2010)

Solstad, Karl-Jan m.fl (2009): *Samisk opplæring under LK06-Samisk. Analyse av læreplan og tidlige tiltak for implementering*. NF-rapport nr 3/2009. Nordlandsforskning.

Rønning, W. (2005): *Sørsamisk opplæring ved hjemmeskoler. Evaluering av et utviklingsprosjekt*. Bodø: Nordlandsforskning. (NF - rapport nr. 1/2005)

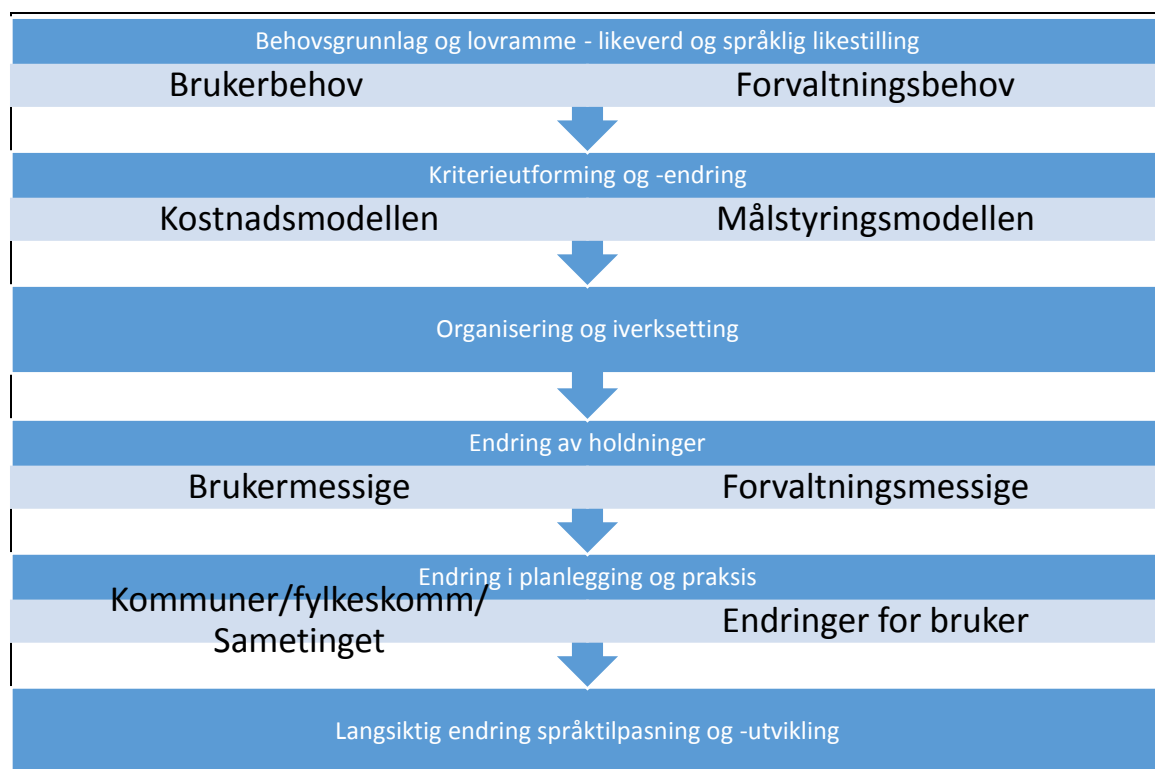
VEDLEGG 1: NÆRMERE OM GRUNNLAG OG METODER

EVALUERINGSPERSPEKTIV, MÅLGRUPPER OG PROBLEMSTILLINGER

Som det legges vekt på i konkurransegrunnlaget er evalueringen fra Finnut av tospråklighetsmidlene i 2008 være et utgangspunkt for gjennomføringen av denne etterevalueringen. I konkurransegrunnlagets pkt 1.3.1 blir det også understreket at evalueringen skal ha to perspektiver og innretninger; et brukerperspektiv med vekt på brukere av samisk språk og et forvaltningsperspektiv med vekt på praksis hos kommuner og fylkeskommuner i det aktuelle forvaltningsområdet. Vi vil i det følgende drøfte det vi oppfatter som sentrale problemstillinger for evalueringen og bruken av de to perspektivene og hvilke spørsmålsstillinger som det blir viktig at evalueringen kan gi svar på.

Relevansen av perspektivene som vektlegges i konkurransegrunnlaget kan sees i sammenheng med de momenter som er vektlagt i pkt 1.3.2. De fleste av kravene til evalueringen retter seg mot forvaltnings- og utviklingsperspektivet av ordningen. Dette omhandler hvilken ramme dagens lovgivning setter for gjennomføring og innretting av både tildeling, planlegging og bruk under den målstyrte modellen.

Videre skal endringer i holdninger og praksis som følge av endret modell beskrives. Her vil både problematiseringen og funnene fra evalueringen i 2008 (og seinere endring av tildelingsmodellen) gjennomgås og evalueres. En generell ramme for å vurdere sammenhenger og virkninger av tiltak er antydnet i figuren under.



BEHOV FOR TOSPRÅKLIG FORVALTNING OG SPRÅKUTVIKLING

Rammen for utviklingen av samisk språk og tospråklighet er omtalt både i den regjeringens og Sametinget handlingsplan for de samiske språk, og i stortingsmelding (Meld. St 48 2012-2013) om sametingets virksomhet i 2012. Her gjennomgås den politiske rammen for utvikling av samepolitikken, og hvordan språk og samiske rettigheter blir ivaretatt innenfor de ulike politikkområdene regjeringen arbeider med. Under punkt 2.1 oppsummeres status og grunnlaget for å videreutvikle grunnlaget for et godt møte med offentlige tjenester for den samiske befolkningen. Her refereres erfaringene gjennom tilsynsvirksomheten hos fylkesmennene og hvilke utfordringer som må prioriteres framover. Her refereres også funn fra kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren, der det fremgår utfordringer i forhold til å kunne synliggjøre kostnadene i tospråklige kommuner, uklare finansierungsordninger og manglende kunnskaper og rutiner for å ivareta samiske hensyn. Norut-rapporten peker på at det er behov for å få en nærmere analyse av kommunenes faktiske kostnader knyttet til tospråklighet. Dette momentet var også vektlagt ved den forrige evalueringen i 2008/2009 som et problem i forhold til å kunne følge opp bruken av tilskuddet i forhold til kommunenes samlede ressursbruk på sin forvaltning og tjenesteproduksjon.

I meldingen vises det også til handlingsplanen for samiske språk for perioden 2009 – 2014, og departementet påpeker at Sametinget i sin språkmelding har foreslått at den samiske befolkningen bør ha rett til opplæring i samiske språk uavhengig av om man bor innenfor forvaltningsområdet eller ikke. Sametinget forslår i sin årsmelding også at det overordnede ansvaret for utviklingen av samiske språk overføres til Sametinget. Departementet signaliserer at man vil gå inn i konsultasjoner omkring disse spørsmålet og den evalueringen departementet har gjort av språkreglene i Sameloven av 2007.

Gjennomgangen viser at det i et forvaltningsperspektiv ser ut til å fortsatt eksistere flere betydelige utfordringer knyttet til tilskuddsordningen for tospråklighet i kommunene som er innenfor og utenfor det samiske forvaltningsområdet. Mange av disse ble påpekt ved den forrige evalueringen og ser i liten grad ut til å henge sammen med overgangen til en mer målstyrt modell for tildeling og oppfølging. En viktig problemstilling blir da om rammer og regelverket i tilstrekkelig grad er i stand til å differensiere ut fra den variasjonen som eksisterer mellom samiske «kjernekommuner» og «randkommuner» med hensyn på å ivareta språklig og tjenestemessig likeverd for samiske innbyggere. Som det er påpekt i analyser av samiske perspektiv i kommunesektoren er status svært varierende innenfor de ulike sektorer av kommunal virksomhet, samtidig som det hersker stor uklarhet om den faktiske ressursbruken knyttet til tospråklighet. Dette gjør det vanskelig å vurdere effekter av tilskuddsmidlene og deres addisjonalitet i forhold til annen ressursinnsats.

Sametinget viser i årsmeldingen for 2012 også til de pågående prosessene med Tromsø og Alta kommuner med sikte på å etablere et samarbeid om saker som gjelder den samiske befolkningen i kommunene. Sametinget understreker også betydningen av språksentrene som er etablert med støtte fra Sametinget, og viser til at evalueringene av språksentrene viser at disse har bidratt til at målsetningene for tilskuddsordningen er blitt oppnådd og at de er blitt viktige institusjoner og arenaer for samisk språkutvikling. Her understrekes det også at kommunene må ta et større økonomisk ansvar for sentrenes utvikling.

OPPSUMMERING AV HOVEDPROBLEMSTILLINGER OG GJENNOMFØRING

PROBLEMSTILLING 1: STYRINGSRAMME OG MÅLORIENTERING FOR TOSPRÅKLIGHETSTILSKUDDENE (FORVALTNINGSPERSPEKTIV)

En hovedproblemstilling for utformingen og gjennomføringen av evalueringen vil være knyttet til hvordan tilskuddsordningen for tospråklighet er målrettet og forankret, og hvilken betydning overgangen fra kostnadsstyring til målstyringen har hatt for gjennomføring og måloppnåelse. Graden av målorientering av tiltaket og forankringen må forventes å ha sterk innflytelse på mulighetene for evaluering og forbedringer i utviklingen av tiltaket, noe som både vil ha politiske, forvaltningsmessige og brukermessige konsekvenser for praksis og effektoppnåelse. Dette vil også være sentralt for å kunne vurdere samspill og addisjonalitet som forutsetning for kommunenes grad av aktiv involvering og respons på de insentiver som ligger i målstyringsmodell, tildelingskriterier og oppfølging.

De rammer som legges gjennom retningslinjer for tilskudd og innholdet i samarbeidsavtalene med kommunene, må sees i sammenheng med vurderinger i den tidligere evalueringen og seinere analyser. Her settes det fokus på både målstyringen av tiltaket og kommunenes forutsetninger og systemer for å målrette og utvikle organisering, planer og tiltak med grunnlag i relativt ulikt omfang av samisk språkutvikling. Et spørsmål innenfor et forvaltningsperspektiv vil være om retningslinjer, avtaler og praksis er godt nok identifisert og forankret i kommunenes administrative og politiske systemer og aktiviteter (jf analysen av status og utfordringer i kommunene fra 2012).

For å kunne besvare tiltakets målorientering og addisjonalitet vil det være viktig å få fram erfaringer fra praksis og utvikling gjennom kontakt med kommunene og fylkeskommunene i det samiske forvaltningsområdet. Mange av disse problemstillingene er behandlet i den forrige evalueringen (før innføring av målstyring) og vil gi et viktig grunnlag for evaluering og læring. I evalueringen blir det viktig å avklare

- Målorienteringen av tospråklighetsvirkemidlene og tilskuddsordningen: Hvor tydelig er målrettingen av ordningen slik den kommer til uttrykk i politisk/institusjonelle rammer, retningslinjer, tildelingsbrev, samarbeidsavtaler og oppfølging av ordningen?
- Hvor effektivt fungerer ordningen som insentiv og motivasjon for utvikling av samisk språkutvikling i kommunene i forvaltningsområdet? Er insentiver og retningslinjene tilstrekkelige/hensiktsmessige i forhold til å fremme hovedformål og aktiv utvikling for språklig likeverd for brukere og befolkning i møtet med offentlige etater?
- Status i utviklingen av samisk perspektiv innenfor ulike sektorer/virksomhetsområder i kommunene og betydningen av dette for å kunne øke ordningens addisjonalitet og måloppnåelse i videreføring?
- Hvordan etablere systemer i kommuner og fylkeskommuner som skaper et mer synlig og tilstrekkelig grunnlag for tiltak og målstyring av utviklingsaktiviteter og tiltak som bidrar til tospråklighet?
- Hvordan fungerer oppfølging og erfaringsutvikling mellom Sametinget, kommuner, fylkeskommuner og brukere? Hvordan kan man videreutvikle regelverk og mer velfungerende arenaer for erfaringsuthenting og læring som øker effektene av og bidrar til bedre forankring av ordningen?

- Hvilke utviklingsbehov og –muligheter ser kommuner, fylkeskommuner og tilsynsmyndigheter for tilskuddsordningen med tanke på utforming, virkeområde og økt måloppnåelse?

PROBLEMSTILLING 2: HVILKE BRUKEREFFEKTER SKAPER TILSKUDDSORDNINGEN?

Det andre hovedperspektivet i evalueringen reiser en rekke problemstillinger knyttet til brukernes opplevelse av likeverdig tilgang til relevante offentlige etater, institusjoner og praksis. Over tid vil ordningen og utformingen av tiltak og organisering måtte sees i sammenheng med om den samiske befolkningen som medborgere og brukere av offentlige institusjoner opplever en positiv utvikling av samisk språkbruk som resulterer i relevante offentlige tjenestetilbud og utvikling av samisk deltakelse i samfunns- og næringsutvikling.

Innenfor rammen av denne evalueringen er det i begrenset grad tid og ressurser til å kunne få fram et bredt bilde av brukernes opplevelser av endringer som følge av tilskuddsordningen og tilpasning til økt målstyring av midlene. Det som nærmest vil gi en slik tilbakemelding er kontakten med alle kommuner og fylkeskommuner, der man gjennom anonymisert gjennomføring tar sikte på å «teste» kommunenes og fylkeskommunenes faktiske praksis i forhold til muntlig språkbruk, status og holdninger i forhold til å innfri de krav som følger av å underskrive samarbeidsavtalene og ansvaret for oppfølgingen av språkreglene i Sameloven. Likevel vil det være både begrenset mulighet til å kunne trekke sterke konklusjoner basert på et begrenset omfang og metodebruken. Dessuten vil det også ligge usikkerhet knyttet til virkningssammenhengene mellom endringer i holdninger og effekter i form av endret adferd og praksis som har betydning for språkutvikling og tilgjengelighet av offentlige etater og tjenester for samiske brukere. Kontakter og stikkprøver vil sammen med kunnskap fra andre kilder/analyser likevel kunne gi visse indikasjoner på betydningen og omfanget av holdningsendringer for faktisk utvikling av tilgjengelige brukertjenester og støtte til likestilling og samisk språkutvikling i de samiske forvaltningsområdene.

7 VEDLEGG 2: ØKONOMISK UTVIKLING AV TOSPRÅKLIGHETSMIDLENE 1993 – 2015 - UNDERLAG

Tabell 8 Sametingets tospråklighetsmidler 1993 – 2015 (Kilde: Sametinget)

Sametingets post 53.1 Tospråklighetstilskudd								(i 1000 kr)		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Pst. i 2001
Nesseby	1 748	1 559	1 645	1 591	1 413	1 551	1 285	1 309	1 609	10,2
Tana	2 340	2 525	2 443	2 448	2 299	2 398	2 116	2 190	2 489	15,7
Porsanger	2 054	2 263	2 453	2 422	2 380	2 674	2 314	2 161	2 060	13,0
Karasjok	3 268	2 930	2 860	2 670	3 089	2 817	2 813	2 802	3 102	19,6
Kautokeino	3 963	3 752	3 745	3 507	3 646	3 113	3 072	3 021	3 321	21,0
Kåfjord	1 173	1 748	1 755	1 947	1 781	1 764	1 387	1 504	1 404	8,9
Finnmark	1 760	1 500	1 016	416	916	743	416	374	1 057	6,7
Troms	0	373	483	483	483	533	83	125	808	5,0
Prosjekter*	342	0	249	1 166	675	1 057	3 164	3 164	0	0
Sum	16 650	16 650	16 650	16 650	16 650	16 650	16 650	16 650	15 850	

*Prosjektmidlene ble tildelt etter søknad. Det var ingen som hadde automatisk rett på prosjektmidlene, selv om Samisk språkråd prioriterte kommunene.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nesseby	2 262	2 206	2 850	2 864	2812	2850	2863	2863	2863	3021	3021
Tana	4 138	4 066	5 020	4 957	4995	5069	5082	5082	5082	5082	5082
Porsanger	3 662	4 324	5 160	5 225	5379	5299	5313	5313	5313	5313	5312
Karasjok	5 120	6 114	7 130	7 141	7140	7307	7320	7320	7320	7320	7320
Kautokeino	5 492	6 431	7 690	7 601	7431	7541	7554	7554	7554	7554	7554
Kåfjord	2 512	2 669	3 410	3 472	3503	3463	3476	3476	3476	3476	3476
Tysfjord						3008	3021	3021	3021	3021	3021
Snåsa							3021	3021	3021	3021	3021
Lavangen									3021	3021	3021
Finnmark	1057	1232	1400	1400							
Troms	808	1 008	1 190	1 190							
Prosjekter 1)	0	1 600	2 000	1 160							
Korrekturp 2)	0	0	600	1 440							
Sum	25 050	28 050	36 450	36 450	31260	34537	37650	37650	40671	40829	40829

- 1) Prosjekter innenfor forvaltningsområdet for samisk språk
- 2) Korrekturprogram – Sametingets egenandel - avsatt på egen budsjettpost

	2013	2014	2015	2016
Nesseby	3021	3511	3532	
Tana	5082	4985	5015	
Porsanger	5313	4534	4579	
Karasjok	7320	7483	7210	
Kautokeino	7554	7690	7666	
Kåfjord	3476	3659	3591	
Tysfjord	3021	2422	3475	
Snåsa	3021	2828	2973	
Lavangen	3021	3217	2788	
Røyrvik	2500	2499	2495	
Sum	43329	42829	43329	43329

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finnmark	1400	1411	1400	1400	1400	1400	1400
Troms	1190	1201	1200	1200	1200	1200	1200
Nordland		1201	1300	1300	1300	1300	1300
Nord-Trøndelag			1200	1200	1200	1200	1200
Sum	2590	3813	5100	5100	5100	5100	5100

	2013	2014	2015	2016
Finnmark	1400	1356	1216	0
Troms	1200	1202	1281	0
Nordland	1300	1356	1356	0
Nord-Trøndelag	1200	1186	1247	0
Sum	5100	5100	5100	5100