UTREDNING

Kommunereformen og samiske interesser

SÁMEDIGGI
SAMETINGET

Forord

Utredningen om kommunereformen og samiske interesser er gjort på bakgrunn av Sametingets plenumsvedtak i sak SP 127/14 Kommunereformen - samiske perspektiv. Hensikten med utredningen er å belyse de samiske interessene i regjeringens kommunereform. Utredningen omhandler temaene språk, barnehage, opplæring, helse og arealbruk. I tillegg diskuteres problematikken rundt institusjonalisering av samepolitikken i kommunene.

Arbeidet med utredningen startet opp i mars 2015. Det ble arrangert et kommuneseminar med tema samiske perspektiv i kommunereformen. Det ble samtidig etablert en referansegruppe bestående av ordførere eller varaordførere fra 10 kommuner, 7 innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, og 3 utenfor. I tillegg til innspillene fra referansegruppa og andre som har vist interesse, er utredningen skrevet på bakgrunn av eksisterende rapporter, utredninger og andre dokumenter fra kommuner m.fl.

Utredningen belyser problemstillinger som er sentrale for den samiske befolkningen. Dersom samisk språk, kultur og samfunnsliv skal kunne ivaretas og styrkes i fremtidens kommuner, er det avgjørende at samiske interesser tas med i prosessene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå.

Sametingsrådet håper at utredningen er nyttig for kommuner og andre i arbeidet med kommunereformen, men at den også vil være nyttig i andre sammenhenger. Utredningen vil bli sendt på høring. Høringsinnspillene vil sammen med denne utredningen danne grunnlaget for sak om kommunereformen som sametingsrådet vil fremme for Sametingets plenum i desember 2015.

Sametingsrådet ønsker å takke referansegruppa for god dialog, nyttige innspill og stort engasjement på referansegruppemøtene. Sametingsrådet takker også alle de som har sendt innspill og vist engasjement i arbeidet.

Karasjok, 16.09.2015

INNHOLD

Forord 2
1. Innledning **4**
1.2 Det prinsipielle grunnlaget 6
2. Rettslig grunnlag og demografiske utviklingstrekk **7**
2.1 Rettslig grunnlag 7
2.2 Virkeområder i samepolitikken 12
2.3 Samiske kommuner – utviklingstrekk 14
2.4 Befolkningsutvikling i samiske områder 14
Befolkning i STN-området: 15
2.5 Sysselsetning og pendling i de samiske områder 15
3. Kommunal institusjonalisering av samepolitikken **17**
3.1 Kommunene og den samiske offentligheten 17
3.2 Hovedpremisser i samepolitikken 17
3.3 Geografi- og ressursdimensjonen i den samiske offentligheten 18
3.4 Kommunal institusjonalisering av samepolitikken 20
4. Vurdering av særskilte kommunale samiske ansvarsområder . . . **23**
4.1 Samisk språk 23
4.1.1. Samisk språk i kommunesektoren 24
4.1.2 Utfordringer ved oppfølging av stednavnloven 27
4.1.3 Kommunereformen og utvikling av samisk språk 27
4.1.4 Forutsetninger for bevaring og utvikling av språk på kommunalt nivå 28
4.2 Barnehagetilbud til samiske barn 29
4.2.1 Utfordringen i dagens barnehagetilbud for samiske barn 29
4.2.2. Kommunereformen og barnehagetilbud for samiske barn 30
4.3 Samisk opplæringstilbud 31
4.3.1 Utvikling av samiske læremidler 31
4.3.2 Utfordringer i dagens opplæringstilbud i og på samisk 32
4.3.3 Kommunereformen og opplæringstilbud i og på samisk 34
4.4 Samiske pasienter og brukere av helsetjenester 35
4.4.1 Status og utfordringer for samiske pasienter 35
4.4.2 Samisk språk innenfor kommunale akutt - tjenester og andre nødmeldingstjenester 36
4.4.3 Samiske barn under barnevernets omsorg 37
4.4.4 Kommunereformens betydning for helse og omsorgstilbudet til samiske pasienter 37
4.5 Forvaltning av arealer i tradisjonelle samiske områder 38
4.5.1 Rettsgrunnlag for forvaltning av arealer i kommuner 38
4.5.2 Utfordringer ved arealplanlegging og samiske næringer 40
4.5.3 Deltakelse i beslutninger om bruken av arealer 41
4.5.4 Bruken av utmark 42
4.5.5 Kommunereformen i lys av arealforvaltning 43
5. Det samiske perspektivet i kommunene **44**
5.1 Kommunestrukturens betydning for en samisk offentlighet 44
5.2 Kommunestrukturens betydning for samisk kultur 45
5.3 Oppsummering og tilrådinger 48
Litteraturliste 50

1. Innledning

I kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S, 2013–2014) legges det opp til et arbeid der målsettingen er å endre kommunestrukturen til større og færre kommuner. Departementets vurderinger av kommunereformen bygger i stor grad på vurderinger foretatt av et oppnevnt ekspertutvalg som har foreslått kriterier for kommunestruktur og oppgaveroverføring, og som har lagt fram en delrapport (mars 2014) og en sluttrapport (desember 2014). Målsettingen med kommunereformen er å sette kommunene bedre i stand til å yte tjenester til befolkningen, utøve myndighet på en rettssikkerhetsmessig forsvarlig måte, virke til aktiv lokalsamfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet.

Styrkingen av lokaldemokratiet er også ment å innebære at flere oppgaver overføres fra statlige til kommunale myndigheter. Regjeringen la fram i Meld. St. 14 (2014 -2015) Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner, der det framkommer liten grad av større konkrete oppgaver som foreslås overført til kommunene, men at flere oppgaver skal vurderes og forutsetter store kommuner. Det tas imidlertid sikte på en større lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017. I Innst. 333 S (2014-2015) ber flertallet i kommunalkomiteen regjeringen komme tilbake til Stortinget når det gjelder oppgaver som kan legges til regionalt nivå i en melding våren 2016.

Den samiske dimensjonen i ekspertutvalgets rapporter, og departements vurderinger begrenser seg til at endringer av kommunegrensene vil kunne berøre forvaltningsområdet for samisk språk, men at samiske språkbrukere ikke skal kommer dårligere ut som følge av ny kommuneinndeling. Departementet legger og til grunn at eventuelle endringer i forvaltningsområdet for samisk språk skal konsulteres med Sametinget. Videre skal samisk bosetting vurderes i eventuell kommunesammenslåing. Det er ikke gjort noen utredninger fra regjeringens side som belyser situasjonen for de samiske kommunene eller den samiske befolkningen. I forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 57. S (2014-2015) Sametinget virksomhet 2013, ga imidlertid kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner også uttrykk for at: ”*… ambisjonen bør jo være at de [samiske språkbrukere] skal komme bedre ut etter kommunereformen.”*

Sametinget plenum behandlet sak om det samiske perspektivet i kommunereformen (Sak SP 127/14) i desember 2014 og ga uttrykk for noen overordnede forventninger i arbeidet med kommunestruktur. I vedtaket heter det blant annet at:

> ”Sametinget ønsker selv å være aktiv i prosessen med kommunereformen og vil være med å ta beslutninger hva angår samiske forhold.
> Sametinget vil på eget initiativ sette i gang en utredning om forhold som berører den samiske befolkning som følge av kommunereformen. Utredningen vil ta for seg noen av de utfordringene og problemstillingene vi ser for oss i en kommunereform. Utredningen vil sannsynligvis også kunne inneholde mulige løsninger på å forbedre tjenestetilbudet til den samiske befolkning i eventuelle nye kommuner, og utredningen skal inngå som beslutningsgrunnlag i regjeringens proposisjon til Stortinget.
> Det forventes også fra Sametingets side at departementet er en part i denne utredningen og gjør eventuelle delutredninger ved behov. Utredningen tar mål av å være ferdigstilt høsten 2015. ”

Sametingets vedtak viser videre til at arbeidet med kommunestrukturen må bygge på prinsippene om at Sametinget blir konsultert om endringer som berører samiske interesser, at den samiske befolkningen synliggjøres og sikres deltakelse i nye kommuner, at samiske rettigheter sikres i ny kommunestruktur, at styrkede kommunale tjenester og en mer aktiv samfunnsutvikling også gjelder for samisk språk og samfunnsliv og at inngåtte samarbeidsavtaler mellom Sametinget, kommuner og fylkeskommuner ikke kan oppheves av staten.

Parallelt med prosessene om kommunereformen har Kommunal- og moderniseringsdepartementet, etter initiativ fra Sametinget, opprettet et utvalg (heretter kalt Samisk språkutvalg) som skal utrede lovverk, tiltak og regelverk for de samiske språkene. Disse vurderinger og forslag til løsninger skal ses i lys av det pågående arbeidet med kommunereformen, men mandatet deres omfatter kun samisk språk,. Utvalgets rapport skal ferdigstilles i februar 2016.

For å følge opp vedtaket om det samiske perspektivet i kommunereformen, opprettet Sametinget en administrativ arbeidsgruppe som fikk i oppgave å utarbeide en utredning. Professor Per Selle ved Universitetet i Bergen har blitt engasjert for faglige innspill og råd i arbeidet med utredningen. Sametinget har også etablert en referansegruppe, heretter kalt referansegruppe, med representanter fra Kárášjohka/Karasjok, Guovdageidnu/Kautokeino, Unjárga/Nesseby, Áltá/Alta, Gáivuotna/Kåfjord, Loabát/Lavangen, Hábmer/Hamarøy, Divtasvuotna/Tysfjord, Aarporte/Hattfjelldal og Snåase/Snåsa Referabsegruppa har kommet med innspill til arbeidsgruppas arbeid, samt delt erfaringer og drøftet utfordringer og mulige løsninger for styrkingen av den samiske dimensjonen i det kommunale arbeidet. , Sametinget arrangerte også et rundebordsseminar i mars 2015, der kommunene i det samiske språkforvaltningsområdet særskilt var invitert, og hvor temaene som behandles i utredningen ble drøftet. Sametinget har også fått innspill fra samiske institusjoner, organisasjoner og andre til arbeid med kommunereformen. Det er også gjort dokumentanalyser fra eksisterende rapporter, utredninger og andre dokumenter fra kommuner m.fl. Sametinget har også deltatt på møtene i ressursgruppene til de fire nordligste fylkesmennene og deltatt på konferanser og møter i regi av kommunereformen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har utarbeidet forslag til midlertidige løsninger for kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk som ønsker å slå seg sammen med kommuner utenfor. Sametinget og departementet er i konsultasjonsprosess om disse. De foreslåtte løsningene innebærer at bare befolkningen i de opprinnelige språkforvaltningskommuner omfattes av språkbestemmelsene til eventuelt nytt regelverk trår i kraft. Dette må vurderes opp mot overgangsordninger om at hele storkommunene etter et begrenset antall år skal omfattes av de samiske språkforpliktelsene som er gjeldende for forvaltningsområdet for samisk språk. Hvordan språkforpliktelsen utformes, vil avhenge av om og hvordan språkutvalgets forslag følges opp. Sametingets posisjon er imidlertid at det ikke er et alternativ at de språkforpliktelser som i dag gjelder i forvaltningskommuner kan svekkes i nye storkommuner. Sametinget mener også at geografiske virkeområder for regelverket for de permanente ordninger må følge de nye kommunegrensene.

Kommunereformen legger opp til endringer i kommune- og fylkeskommuneinndelinger og organiseringer av offentlig sektor på regions- og kommunenivå. Slike endringer vil berøre

Sametingets myndighet og ansvar. Utredningen vil derfor berøre problemstillinger knyttet til dette. Redegjørelsene og vurderingene i utredningen må ses i lys av nåværende status på kommunereformprosessen, og kan ikke anses som uttømmende. Endringer videre i prosessen kan påvirke vurderingene gjort i denne utredningen. Utredningen har tatt utgangspunkt i dagens ordninger og lovverk. Denne utredningen er i hovedsak avgrenset mot det arbeidet Samisk språkutvalg har som mandat, men utfordringene for kommunene i å utvikle og gi gode samiskspråklige tjenester vil bli omtalt.

Utredningen vil først kort redegjøre for Sametingets prinsipielle grunnlaget, de mest sentrale internasjonal og nasjonale rettslige forpliktelsene overfor det samiske folk, samt hovedtrekk i den demografiske utviklingen i samiske områder. Dette er ment å skissere et bakgrunnsbilde som den samiske dimensjonen i utviklingen og utformingen av kommunestrukturen må vurderes ut fra. Det foretas så en overordnet drøfting av kommunenes betydning for utviklingen og institusjonaliseringen av samepolitikken, før det mer konkret redegjøres for situasjonen og utfordringene i den kommunale oppgaveutførelsen knyttet til samisk språk, opplæring, helse og arealforvaltning. Her vil også mulige løsninger innenfor de enkelte områdene drøftes. Til slutt foretas en samlet drøfting med foreløpige anbefalinger for hvordan det samiske perspektivet kan opprettholdes og styrkes på kommunalt nivå og i samhandlingen mellom kommunene og Sametinget.

1.2 Det prinsipielle grunnlaget

Samiske språkbrukere og forvaltningsområdet for samisk språk er nevnt i kommuneproposisjonen, og det understrekes at samiske språkbrukere ikke skal komme dårligere ut som følge av kommunereformen (Prop. 95. S 2013-2014). Dette indikerer at samenes rettigheter og behov er innskrenket til kun å omfatte språk og forvaltningsområdet for samisk språk. I prosessene med kommunereformen må også samenes rett til å utøve sin kultur og utvikle sitt samfunnsliv ivaretas.

Språket er en av grunnsteinene for samene som folk. Språkbruk og utviklingen av språket omfatter både rettighetene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men også rettighetene, og styrkingen av rettighetene, utenfor disse geografisk avgrensede områdene. Språkets eksistens og utvikling kan bare sikres gjennom at språket er i aktiv bruk i alle livsfaser og innen alle samfunnsområder. I dette arbeidet må offentlig sektor ta et særskilt ansvar.
For at samene skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv er det avgjørende at de gjeldende lovverkene, den nasjonale politikken og forvaltningssystemet i nasjonalstaten gir rom for dette. De overordnede rammene må være på plass hvis kommunene skalkunne tilby et godt tjenestetilbud til samene. Større forpliktelser gjennom lovverk, økonomiske ressurser og læremidler er noen av det som er nevnt i utredningen. Instruksene for å sikre at samisk språk, kultur og samfunnsliv blir styrket i kommunereformen må statlige myndigheter gi til kommunene. Dette gjelder i alle fagsektorene omhandlet i denne utredningen. Mange av lovverkene som regulerer kommunal forvaltning, kommunegrensene eller økonomiske og administrative ressurser som kommuneforvaltningen opererer med er etablert fra et perspektiv som ikke kan argumenteres for å være tilpasset samisk levemåte, tankegang eller samfunnsliv.

I utredningen er det brukt eksempler ved begrepet *meahccásteapmi*, som verken passer inn i begrepet friluftsliv eller næringsutøvelse som er brukt i plan- og bygningsloven (§ 11-8, § 3-1,

§5-4). Det må gis rom for utøvelsen av kultur på bakgrunn av tradisjonell kunnskap i det norske forvaltningssystemet.

Kommunekartet, sett fra et samisk perspektiv, er ikke i samsvar med hvordan sentrale myndigheter i kommunereformen betrakter det som. Karasjok og Kautokeino, som betraktes som utkantskommuner, er fra et samisk perspektiv sentrum, mens Oslo blir å betrakte som periferi (Selle et al. 2015). Dette gjør mange befolkningsmessig små kommuner viktige for det samiske samfunnet. Dette er også tilfelle i sør- og lulesamiske området, hvor det kan argumenteres med at noen områder er viktige for det lulesamiske og sørsamiske språk, kulturen og samfunnsutviklingen.

Regjeringen bruker argumenter om at det er økonomisk og samfunnsfunksjonelt formålstjenlig å slå sammen kommuner. Mange kommuner med samisk bosetning, som f.eks Røros og Divtasvuotna/Tysfjord, er små i en nasjonal skala. Sametinget mener at det har stor betydningat slike kommuner fortsatt kan ha en samisk kulturell, næringsmessig og språklig utvikling.

2. Rettslig grunnlag og demografiske utviklingstrekk

2.1 Rettslig grunnlag

Prinsippene til Sametinget bunner i nasjonale lovverk og internasjonale konvensjoner. Sametinget vil framheve at Grunnloven § 108 pålegger statlige myndigheter å legge til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og levemåte. Grunnlovsbestemmelsen er utformet etter modell av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Dette innebærer at det må innfortolkes at den er i samsvar med det som til en hver tid er forpliktelsene til norske myndigheter etter denne artikkelen. Barnekonvensjonen er en av konvensjonene som er inkorporert i norsk lovning og har forrang i tilfelle motstrid til øvrig norsk rett. Barnekonvensjonens artikkel 30 sier at urfolks barn har rett til å vokse opp med sin kultur og sitt språk. I lovverket er det flere bestemmelser som omtaler offentlige etaters plikt overfor samiske brukere. Pasientrettighetslovens bestemmelse om at pasienter skal få informasjon tilpasset sin kulturelle og språklige bakgrunn. Barnevernslovens bestemmelser om at ved valg av omsorgsform skal språklig og kulturell bakgrunn vektlegges, er eksempler på det. I tillegg gir Sameloven utvidete språkrettigheter på flere områder for innbyggere som er bosatt innenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Både Grunnlovsbestemmelsen og SP danner en rettslig bindende forpliktelse for norske myndigheter i utformingen og gjennomføringen av landets samepolitikk og andre spørsmål av betydning for samene. Av Grunnloven og SP følger det derfor at det foreligger en særlig aktivitetsplikt med positive tiltak for å kunne oppnå et reelt likeverd mellom samer og majoritetsbefolkningen, at samiske hensyn skal vektlegges i vurderingen av alle tiltak som kan påvirke samene og at staten ikke kan tillate inngrep i ressursgrunnlaget som kan være gjenstand for å nekte eller vesentlig krenke muligheten til å utøve kultur med språk, næringer og samfunnsliv i et område. For samene må SP 27 også tolkes i lys av SP artikkel 1om retten til selvbestemmelse, der selvstyre i lokale og indre anliggender og konsultasjoner for å oppnå et fritt informert samtykke, er former hvor selvbestemmelsesretten kan komme til uttrykk på. Dette følger også av FNs erklæringen om urfolks rettigheter artikkel 3 og 4, samt en rekke artikler om konsultasjoner.

Norge har og ratifisert ILO-Konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169). En hjørnestein i ILO 169 er plikten til å konsultere i saker som direkte berører urfolk (art. 6), men det er og bestemmelser om retten til deltakelse i den offentligrettslige forvaltningen av naturressursene (artikkel 15, jf. artikkel 13), krav om anerkjennelse, og der det er aktuelt, sikring og fremming av bygde- og lokalbasert virksomhet knyttet til håndverk, jakt, fangst, fiske og sanking (art. 23), tilgjengeliggjøring av tilfredsstillende helsetjenester under eget ansvar og kontroll med forankring i lokalmiljøet (artikkel 25), tiltak for å sikre urfolk minst like gode muligheter for utdanning på alle nivåer som øvrige deler av befolkningen (artikkel 26), utvikling og gjennomføring av utdanningsprogrammer i samarbeid med urfolket der de og gis rett til å opprette egne utdanningsinstitusjoner og utdanningsordninger (artikkel 27), samt å gi barn opplæring i å lese og skrive på eget språk samtidig som det treffes tiltak for å bevare og fremme utviklingen av språk (art. 28).

Av Europarådets minoritets- og regionsspråkpakt artikkel 7 nr. 1 bokstav b. følger det at eksisterende eller nye administrative inndelinger ikke skal utgjør et hinder for å fremme berørte region- eller minoritetsspråk. Av i artikkel 10 nr. 2 i Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter følger det også at i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av personer som tilhører nasjonale minoriteter skal partene, dersom disse personene anmoder om det og når en slik anmodning svarer til reelt behov, søke så langt som mulig å legge forholdene til rette for bruk av minoritetsspråket i samkvem mellom disse personene og forvaltningsmyndighetene. Konvensjonens rådgivende komité har blant annet lagt til grunn at staten ikke alene kan overlate til lokale myndigheter å ta stilling til om minoritetsspråk skal benyttes overfor forvaltningsmyndigheter og at rettighetene kommer til anvendelse innenfor tradisjonelle områder selv om antallet minoritetspersoner er lavt, samt at det skal tas hensyn til språkets behov. Samlet er disse forpliktelsene så vidt sterke at Sametinget vanskelig kan se at de foreslåtte midlertidige løsningene vil være tilstrekkelig for å sikre situasjonene for samisk språk.

Etter norsk rett er det en rekke bestemmelser som er utformet med sikte på å sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. Disse er likevel i hovedsak knyttet til språk og opplæring, og areal, miljø og ressursforvaltning.

Likestillingen av samisk språk med norsk er etter samelovens § 1-5 avgrenset til forvaltningsområdet for samisk språk (forvaltningsområdet). Dette omfatter som i dag 10 kommuner der 7 er i nordsamisk språkområde, 1 kommune er i lulesamisk språkområde og 2 kommuner er i sørsamisk språkområde.

I samelovens kapittel 3 klargjøres hvilke språklige plikter som påligger kommunene og andre offentlige organ som dekker forvaltningsområde og hvilke rettigheter brukerne har. Sameloven § 3-2 annet ledd slår fast at kunngjøringer fra offentlige organ som særlig retter seg mot hele eller deler av befolkningen i forvaltningsområdet, skal skje på samisk og norsk. Kravet til oversettelse av kunngjøringer omfatter oppslag, plakater, avisannonser mv. I forarbeidene vises det til at regelen i praksis vil omfatte alle kunngjøringer fra lokale offentlige organ. Regionale og landsomfattende offentlige organ vil omfattes når det gjelder kunngjøringer med særlig

tilknytning til forvaltningsområdet. Skjema til bruk overfor et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet skal foreligge både på samisk og norsk. I forarbeidene vises det til at bestemmelsen også omfatter skjema utarbeidet av landsomfattende organ til bruk overfor offentlige organ i forvaltningsområdet, f.eks. vigselsskjema og selvangivelse. Rettledninger til skjema omfattes av regelen.

Samelovens § 3-3 fastsetter bestemmelser om rett til svar på samisk i forvaltningsområdet. I henhold til bestemmelsens første ledd har den som henvender seg på samisk til et lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, rett til svar på samisk. Med "lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet" menes ethvert kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig organ som har en tjenestekrets som omfatter en kommune eller del av kommune i forvaltningsområdet for samisk språk, jf. lovens § 3-1 nr. 3. Plikten lokale offentlige organ har til å svare på samisk, gjelder både for skriftlige og muntlige henvendelser. Slik bestemmelsen er formulert, er det "den som henvender seg", som har rett til svar på samisk. I forarbeidene vises det til at bestemmelsen innebærer at lokale offentlige organ i forvaltningsområdet skal besvare alle henvendelser på samisk, både muntlige og skriftlige. Bestemmelsen må i tråd med dette forstås slik at det ikke gjelder et krav om at den som henvender seg, skal være bosatt innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Som hovedregel vil imidlertid lokale offentlige organ ha en tjenestekrets som er avgrenset til én kommune. Den som henvender seg skriftlig på samisk til et regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til skriftlig svar på samisk. Med regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet menes ethvert fylkeskommunalt og statlig organ som har en tjenestekrets som helt eller delvis omfatter flere av kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Landsomfattende organ omfattes imidlertid ikke. Bestemmelsen er blitt forstått slik at det kan være tilstrekkelig at én av kommunene i tjenestekretsen hører inn under forvaltningsområdet for samisk språk for at et fylkeskommunalt eller statlig organ skal anses for å være et "regionalt organ i forvaltningsområdet". Nordland fylkeskommune er eksempelvis nå omfattet av bestemmelsen, selv om det bare er én kommune i fylket som inngår i forvaltningsområdet. Også retten til å få skriftlig svar på samisk gjelder etter ordlyden for "den som henvender seg", uavhengig av hvem dette er. Bestemmelsen om rett til svar på samisk er således ikke avgrenset til å gi rettigheter kun til innbyggerne i kommunene som er en del av forvaltningsområdet. Også andre personer som henvender seg skriftlig på samisk til det regionale organet har derfor rett til skriftlig svar på samisk.

Sameloven § 3-4, jf. domstolloven § 136 a, angir detaljerte regler om utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet. Sameloven § 3-4 gjelder både i sivile saker og i straffesaker. Med rettsvesen siktes det til politi, lensmennene, påtalemyndighetene, domstolene og kriminalomsorgen (fengselsvesenet og friomsorgen). Bestemmelsene i denne paragrafen kommer i tillegg til de generelle reglene om rett til svar på samisk i § 3-3. Bestemmelsen gjelder for bruk av samisk i saker for domstoler med embetskrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet, og i saker for politi og påtalemyndighet med tjenestekrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet. Retten til å benytte samisk ovenfor de nevnte organene i § 3-4 gjelder for "enhver", og uavhengig av hvor personen som henvender seg er bosatt.

Sameloven § 3-5 bestemmer at den som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale - og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet, har

rett til å bli betjent på samisk. De lokale og regionale offentlige organene som omfattes av denne bestemmelsen, vil også ha plikt til å bruke samisk etter reglene i § 3-3. Sammenlignet med § 3-3 er § 3-5 en spesialbestemmelse som gir en utvidet rett til å kunne henvende seg muntlig på samisk, og få muntlig svar på samisk fra helsepersonell ved regionale "helse- og sosialinstitusjoner". Hvilke institusjoner som i dag omfattes av sameloven § 3-5, kan ha endret seg i stor grad siden sameloven ble innført, både på grunn av store omorganiseringer innenfor helsevesenet de siste 20 årene, slik som innføringen av statlige helseforetak, fritt sykehusvalg, samhandlingsreformen mv., og på grunn av utvidelsen av forvaltningsområdet for samisk språk. I avgjørelsen av hva som er lokale og regionale institusjoner, er det naturlig å ta utgangspunkt i lovens § 3-1, som definerer lokale og regionale offentlige organ. Dette betyr at lokale offentlige helse- og omsorgsinstitusjoner vil være institusjoner med pasienter fra en kommune eller del av kommune i forvaltningsområdet for samisk språk, jf. lovens § 3-1 nr. 3. Samhandlingsreformen legger opp til mulig samarbeid mellom kommuner i gjennomføringen av oppgaver innenfor helse- og omsorgstjenestefeltet. En kommune i forvaltningsområdet vil imidlertid ikke kunne fraskrive seg ansvaret etter sameloven § 3-5 ved inngåelse av samarbeid med en annen kommune, eller ved inngåelse av avtale om oppgaveutførelse fra et annet forvaltningsnivå. Vertskommuner vil ha det samme ansvaret for å tilrettelegge tjenesten til samiskspråklige som det kommunen innenfor forvaltningsområdet har. En regional helseinstitusjon vil i utgangspunktet være enhver institusjon som helt eller delvis har ansvaret for pasienter fra en eller flere av kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Dette betyr at regionale offentlige helse- og omsorgsinstitusjoner også omfatter institusjoner som ligger utenfor forvaltningsområdet, men som mottar pasienter fra forvaltningsområdet, f.eks. Universitetssykehuset i Nord-Norge. Det må derfor legges til grunn at retten til å bli betjent på samisk i tråd med dette vil gjelde alle pasienter ved disse institusjonene som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser, uavhengig av om pasienten kommer fra en kommune innenfor forvaltningsområdet. I dag skilles det ofte ikke lenger mellom regionale og nasjonale helseinstitusjoner. Enkelte typer behandlinger og tjenester vil bare kunne utføres på enkelte sykehus, og de regionale helseforetakene kan søke departementet om godkjenning av nasjonale tjenester. Det er på bakgrunn av dette uklart hvilke sykehus som i dag kan sies å være omfattet av sameloven § 3-5. Sameloven § 3-5 reiser også en rekke spørsmål om rekkevidden av bestemmelsen når det gjelder dagsbehandling, tjenester i hjemmet og private aktører som utfører tjenester på vegne av det offentlige. Dette er spørsmål som språkutvalget vil vurdere.

Sameloven § 3-6 fastsetter at i forvaltningsområdet for samisk språk har enhver rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk i Den norske kirkes menigheter. I forarbeidene vises det til at individuelle kirkelige tjenester først og fremst betyr en rett til sjelesorg på samisk. I tillegg omfatter uttrykket bl.a. dåp, vigsel og nattverd. Med hensyn til den siste typen tjenester skal regelen forstås slik ingen har krav på at kirkelige tjenester skal gis på samisk i sammenhenger som er åpne for alle, f.eks. vanlige gudstjenester. Dersom presten er villig til å gi slike tjenester i et lukket arrangement, kan man imidlertid kreve at det skjer på samisk, jf. Ot.prp. nr. 60 (1989-90).

Samelovens § 3-7 gir tilsatte i et lokalt eller regionalt offentlig organ i forvaltningsområdet rett til permisjon med lønn for å skaffe seg kunnskap i samisk dersom organet har behov for slik kunnskap. Retten gjelder kun for forvaltningsområdet siden det ikke foreligger noen plikt til å besvare henvendelser på samisk i offentlige organ utenfor.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) kapittel 6 fastsetter bestemmelser om rett til opplæring i og på samisk for elever i grunnskolen og videregående skole. Med opplæring *i samisk* menes opplæring i samisk som et eget fag. Med opplæring *i og på samisk* menes at opplæringen også i andre fag foregår på samisk. I grunnskolen har alle elever i det samiske forvaltningsområdet, både samer og ikke-samer, en rett til opplæring både i samisk og på samisk. Utenfor det samiske forvaltningsområdet er det bare samer i grunnskolealder som har en individuell rett til opplæring i samisk. Utenfor forvaltningsområdet har norske og samiske elever som utgjør minst ti elever i en kommune, rett til opplæring i og på samisk, så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen. I videregående skole har samiske elever rett til opplæring i samisk.

Egne fagplaner i andre fag enn samisk ble for første gang innført i 1987 i sammenheng med mønsterplan for grunnskolen M87. Ved opplæringsreformen i 1997 ble det innført et eget samisk læreplanverk for grunnskolen - LK97 Samisk. I den gjeldende opplæringsreformen fra 2006 – Kunnskapsløftet, ble det for første gang laget et felles samisk læreplanverk for grunnskolen og videregående skole. Det samiske læreplanverket Kunnskapsløftet – Samisk inneholder læreplaner for faget samisk og læreplaner for fag hvor det er utarbeidet egne samiske parallelle læreplaner for grunnskolen, for gjennomgående fag og for fellesfag og programfag i videregående opplæring. Et viktig mål med innføring av det samiske læreplanverket LK06S er å øke kunnskapen om samisk kultur og samfunnsforhold hos alle elever i kommunen. Fag hvor det er utarbeidet likeverdige parallelle samiske læreplaner er samfunnsfag, musikk, mat og helse, duodji, naturfag, RLE og norsk for elever med samisk som førstespråk. I fag hvor det ikke er utarbeidet egne parallelle samiske læreplaner, gjelder læreplanene i LK06 også for elever som mottar opplæring i og på samisk. I forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav b er det slått fast at elever i det samiske forvaltningsområdet skal ha opplæring i samsvar med Kunnskapsløftet – samisk. Dette betyr at alle elever i grunnskolen i forvaltningsområdet for samisk språk skal ha opplæring etter LK06S Kunnskapsløftet – samisk (samisk læreplanverk). Kunnskapsløftet – samisk er likeverdig med opplæring etter det nasjonale læreplanverket LK06. Dette innebærer at elevene fritt kan flytte til en annen kommune og fortsette sin opplæring etter den nasjonale læreplanen. Opplæring etter Kunnskapsløftet – samisk gir også samme muligheter til videre utdanning som opplæring etter Kunnskapsløftet – det nasjonale læreplanverket. Opplæring etter Kunnskapsløftet – samisk setter ikke krav om opplæring i eller på samisk. Opplæring i norsk som førstespråk kan gis etter læreplanene i norsk i Kunnskapsløftet – det nasjonale læreplanverket. Også utenfor det samiske forvaltningsområdet skal elever ha opplæring i samsvar med Kunnskapsløftet – samisk når de får opplæring i og på samisk, jf. forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd bokstav b og c. Den øvrige undervisningen tar utgangspunkt i Kunnskapsløftet – det nasjonale læreplanverket.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 fastsetter at kommuner innenfor forvaltningsområdet skal sørge for at samiske pasienters eller brukeres behov for tilrettelagte tjenester blir vektlagt ved utforming av tjenesten. Dette gjelder også den enkeltes utvidede rett til bruk av samisk språk i helse- og omsorgstjenesten etter sameloven § 3-5. Lovens forarbeider viser for øvrig til at kommuner med samisk befolkning, som ikke hører under det samiske forvaltningsområdet, skal sørge for at representanter for samiske brukere og pasienter blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste, jf.§ 3-10 første og andre ledd. Ved utforming av tjenestene må det etterspørres om valgte strategier og løsninger også gir et godt tilbud til samiske pasienter og

brukere, eller om det er nødvendig med særskilte grep for å gi et godt tjenestetilbud.

Stadnamnlova § 9 andre ledd slår fast at samiske og finske stedsnavn som blir "nytta blant folk som bur fast på eller har næringsmessig tilknyting til på staden" til vanlig, skal brukes av det offentlige på kart, skilt, i register m.m. sammen med eventuell norsk navneform. Denne bestemmelsen er generell, og påvirkes ikke av kommunesammenslåingsprosessen. Forskrift om skrivemåten av stadnamn § 7 tredje ledd gjelder imidlertid for forvaltningsområdet. Bestemmelsen fastsetter at i forvaltningsområdet for samisk språk skal rekkefølgen på skilt, kart o.l. være samisk, norsk, kvensk. Når det gjelder navn på kommuner, har kommuneloven § 3 første ledd nr. 3 bestemmelser som berører eventuell bruk av samisk navn. Ifølge bestemmelsen skal en endring i en kommunes navn avgjøres av Kongen. Før navnespørsmålet avgjøres skal uttalelse innhentes fra den eller de berørte kommuner. Dette betyr at kommunene selv må vedta et samisk og/eller kvensk kommunenavn i tillegg til det norske og deretter søke Kongen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å få endre kommunenavnet. Kommuneloven har ingen bestemmelser som pålegger kommuner i forvaltningsområdet å ha tospråklig norsk-samisk navn.

Plan- og bygningsloven § 3-1 som omfatter oppgaver og hensyn i planleggingen fastslår at all planlegging skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Kommunen er planmyndighet og skal også legge til rette for medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Dette vil og kunne omfatte samiske brukere og interesser og må forstås i lys av konsultasjonsretten. I Finnmark skal kommunene i arealforvaltningen også legge til grunn Sametinget retningslinjer for endret bruk av utmark etter finnmarksloven § 4.

2.2 Virkeområder i samepolitikken

Samepolitikken er en urfolkspolitikk hvor den kollektive og territorielle dimensjonen er framtredende. Geografiske områder der samene utgjør et flertall av befolkningen, eller et så stort mindretall at det sterkt preger lokalsamfunn, har derfor betydning for opprettholdelsen og utviklingen av et samisk fellesskap. Samepolitiske virkemidler er i stor grad geografisk definert, men slik at det er tilpasset det enkelte saksområde og øvrig lovgiving og offentlige styringsmekanismer. I dag opereres det med seks ulike geografiske virkeområder for utførelsen av samepolitikken i Norge. Disse er:

1. Språkrettigheter knyttet til offentlige tjenester, opplæring, helsetjenester og behandlinger i rettsvesenet (10 kommuner).

2. Styring og forvaltning av land- og ressursrettigheter, samt hensynsbestemmelser i minerallovgivingen (96 % av landarealet i Finnmark).

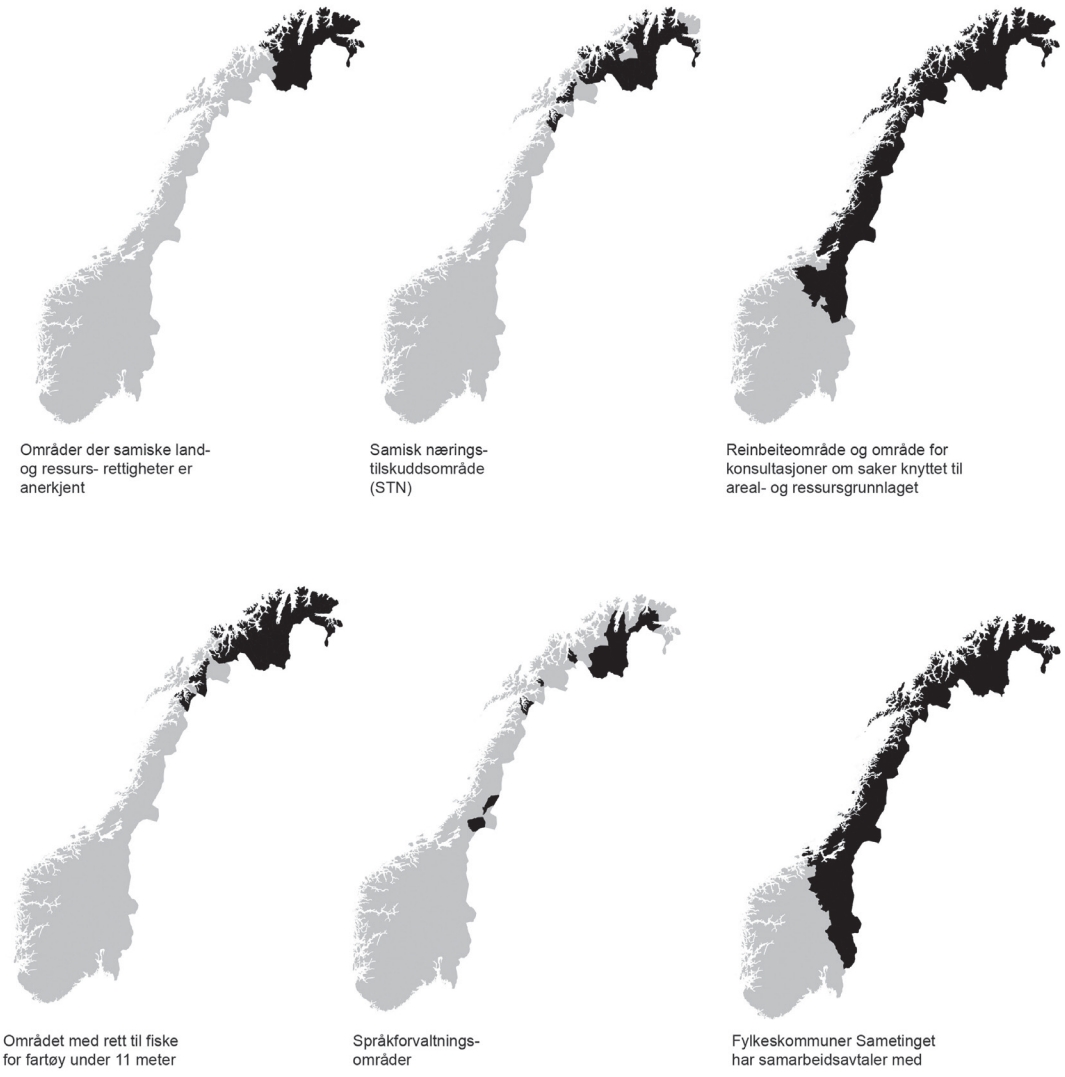
3. Retten til å fiske for de minste fartøyene (Finnmark, samt Sametingets næringstilskuddsområdet - STN).

4. Næringstilskuddsordninger (21 hele kommuner og deler av 10 kommuner).

5. Reindrift, konsultasjoner om saker knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, kulturminner og myndighet i arealplanlegging (40 prosent av Norges landareal).

6. Sametinget har inngått regionale samarbeidsavtaler med fylkeskommunene i Troms (2002), Finnmark (2003), sørsameområdet Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag og Hedmark (2005) og Nordland (2006).

I tillegg har Sametinget samarbeidsavtaler med Tromsø og Bodø, og jobber med å få å samarbeidsavtaler med Oslo og Alta. Disse geografiske virkeområdene kan framstilles på følgende figur:



Disse geografiske virkeområdene har en sterk kulturell funksjon for samene fordi ressursbruken og næringsutøvelsen knytter kultur og næring sammen, en sammenknytning som er et definerende kulturelement for samene som folk. Dette innebærer at en anerkjennelse av kontinuiteten i samers geografiske tilstedeværelse og ressursbruk i form av utmarkshøsting, fiske, jordbruk og reindrift, er viktig i samepolitikken. Samisk innflytelse over forvaltning og styring av arealer og ressurser som grunnlag for næringsutvikling er derfor et sentralt og mye debattert saksområde i den samiske offentligheten. Betydningen av disse virkeområdene i samepolitikken legger rammer for vurderinger av endringer av kommunestrukturen.

2.3 Samiske kommuner – utviklingstrekk

Kommunene med en samisk befolkning er mange, og det er store variasjoner mellom de. I noen områder er samene i flertall hvor samisk språk og kultur er sentralt i alle nivåer i kommunene. I andre områder er samene i mindretall, hvor samisk språk og kultur ikke utgjør en like naturlig del i kommunen. Kommunene opererer også i forskjellige språkområder, med forskjellige utfordringer. Befolkningsutviklingen gjør at det er bosatt mange unge samer i byene, og dette gjør at bykommunene også er viktige for den samiske befolkningen. Sametinget har utarbeidet samarbeidsavtaler med noen bykommuner som skal løfte og følge opp samiske saker i kommunene. Så langt har Sametinget undertegnet avtale med Tromsø og Bodø kommune. Sametinget er i gang med prosesser om å få utarbeidet samarbeidsavtaler med Oslo og Alta kommune. Samarbeidsavtalene er et viktig verktøy for å få synliggjort samisk i kommunenes overordnede planer og styrket tilbudet til den samiske befolkning.

Samarbeidsavtalene tar utgangspunkt i internasjonale avtaler og forpliktelser om urfolks rettigheter. Kommunene plikter gjennom samarbeidsavtalene å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv i sitt planleggingsarbeid. Sametingets rolle er å se til at samene får et likeverdig tilbud og være med på å utvikle tilbudene for den samiske befolkningen. Ved en eventuelle kommunesammenslåinger hvor disse bykommunene blir utvidet eller delt, må Sametinget, sammen med de aktuelle kommunene gjøre en vurdering knyttet til disse avtalene. For Sametinget er det viktig at dette etablerte samarbeidet fortsetter og videreutvikles. Sametinget har også samarbeidsavtaler med kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, og med de fire nordligste fylkeskommunene. Disse avtalene er et verktøy som skal hjelpe Sametinget til å følge opp kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med språkutvikling og oppfølging av samelovens språkregler.

2.4 Befolkningsutvikling i samiske områder

Det har vært en folketallsnedgang på 16 % fra år 1990 til 2010 i virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger for næringsutvikling, STN-området (Rustad 2010). Befolkningsutvikling har vært lignende i de sørsamiske kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk, Røyrvik og Snåsa. I Røyrvik gikk folketallet ned hele 33 % og i Snåsa var nedgangen 15 % i tidsperioden 1990-2010 (www.ssb.no).

I samme perioden har STN-kommunene gjennomgått en kraftig aldringsprosess, ikke ulik andre områder i nord. Hovedgrunnen til folketallsnedgangen og aldringen i STN-kommunene er at utflytting av de årskullene som vokste opp på 1970 og 1980-tallet er større enn innflytting. Flyttemønsteret er litt ulik i de ulike regionene. Fra Øst-Finnmark går flyttestrøm som oftest til Norge sør for Saltfjellet mens i Nord-Troms flytter folk like ofte til en annen kommune i STN-område enn til Sør-Norge (Broderstad og Sørlie 2012). Befolkningsveksten i Nord-Norge har kommet til de regionale sentra til gode. Bodø i Nordland, Tromsø i Troms samt Alta og Hammerfest i Finnmark har hatt betraktelig større befolkningsvekst enn områdene i fylkene ellers.

Mindre årskull i fruktbar alder har igjen bidratt til negativt fødselsoverskudd. I gjennomsnittlig fødselsoverskudd i årene 2005-2009 skiller kommuner i indre Finnmark seg fra resten av

STN-området med tydelig fødselsoverskudd. Kautokeino er på toppen på et gjennomsnittlig fødselsoverskudd på 32. Fødselsoverskudd har vært negativ i tidsperioden også i de sørsamiske kommuner, hvor Snåsa har gjennomsnittlig fødselsunderskudd på -7 og Røyrvik – 1 (www.ssb.no).

Det er tre kommuner i STN-området som hadde folkevekst i tidsperioden 1990-2010. Dette var Karasjok og Storfjord som i sin helhet tilhører STN-området. I tillegg har STN-området i Evenes kommune hatt folkevekst mens det øvrige område i kommunen har hatt tilbakegang i folketallet. I de senere år har innvandring kompensert for fødselsunderskudd og innenlands flytteunderskudd.

Befolkning i STN-området:

Folkemengde	I alt	Menn	Kvinner
2013	55 652	28 921	26 731
Innflytting (2012)	1807	958	849
20-44 år	935	501	434
Utflytting (2012)	2 147	1130	1017
Nettoinnflytting	-340	-172	-168
20-44 år	-304	-142	-162

Det forventes ulik befolkningsutvikling og ulik befolkningsstruktur i STN-området i årene fremover. Samlet sett forventes det en svak nedgang i folketallet for hele STN-området mot 2030. Nedgangen i folketallet fortsetter å være størst i fjordområdene i Vest-Finnmark. Også indre Finnmark forventes å ha nedgagn i folketallet med ca 6 prosent mot 2030. Det er kun kommunene i markasamiske områder i Sør-Troms og Nordre-Nordland som i følge fremskrivingen forventes å ha økning i folketallet (Angell et al. 2014).

2.5 Sysselsetning og pendling i de samiske områder

Utvikling i antall arbeidsplasser i de siste årene (2008-13) har vært ujevnt fordelt på landsbasis. Av de tre nordligste fylkene kommer Finnmark best ut med økning på 4,5 % mens Nordland har hatt en nedgang på 3,1 % i antall arbeidsplasser. I de samiske områder har utvikling i arbeidsplasser vært svak med en nedgang på 2,5 % og ser man tilbake til 2000 har nedgangen vært 4 % (Vareide og Nygaard 2014).

Andelen offentlige arbeidsplasser er relativt høy i de samiske kommuner. 44 % av arbeidsplasser er i offentlig sektor mens tallet på landsbasis er 30 %. (Vareide og Nygaard 2014) [1] I en periode 2000-2013 har antall offentlige arbeidsplasser i de samiske områder gått ned med 4 %. I samme tidsperiode har antall offentlige arbeidsplasser på landsbasis økt med 18,5 %. Samiske institusjoner, som Sametinget, Sámi Allaskuvla og språk- kultursentere, er viktigige for mange kommuner I tillegg til de nesten tusen arbeidsplasser direkte tilknyttet til samiske institusjoner i Nord-Norge skaper disse også ringvirkninger som bidrar til verdiskapning i kommunene. Samiske institusjoner skaper grunnlaget for bosetting, de tilbyr arbeidsplasser med behov for høyere utdanning og fungerer som språkarenaer for bruk og utvikling av samiske språk.)Angel, Gaski, Lie og Nygaard 2014).

1 I rapporten Angel, Gaski, Lie og Nygaard (2014) er tallene 43 % og 34 %.

Disse er også viktige pådrivere og støtte til kommunene i samiske spørsmål og i arbeidet med styrking av samisk språk og kultur (Solstad et al. 2012). En stor andel offentlige arbeidsplasser både skjermer kommuner for svingninger i økonomi samtidig som det gjør disse kommunene mer sårbare mot "politiske svinginger".

Bofasthet i de samiske områdne er lav, bortsett fra Karasjok og Kautokeino, hvor den er svært høy (Broderstad og Sørlie 2012). Hva dette kommer av er ikke kjent, men dette er trend som er motsatt av hva man kan forvente av to distriktskommuner. Arbeidstakere som jobber i hjemmekommune er noe høyere i samisk-norske distriktskommuner enn i landet ellers. Motsvarende er andelen av de som pendler ut av kommunene betydelig lavere.[2] Flere samiske kommuner er grensekommuner mot Russland, Finland og Sverige. I flere av disse kommunene er det pendling og samarbeid over landegrensene. Kárášjoga gielda/Karasjok kommune er en av kommunene hvor mange arbeidstakere pendler fra Utsjok kommune i Finland. Fagpersonellet fra Utsjok har samisk kompetanse. Disse to kommunene har også samarbeid om blant annet ambulanse og brannslokningsarbeid.[3] Siden de samiske språkene strekker seg over landegrensene er det viktig med et grenseoverskridende samarbeid. Alle grenseoverskridende samarbeider er viktige for det samiske samfunnet, da samene er et folk i flere land. I kommunesammenslåinger er det viktig å gjøre en vurdering på konsekvensene på slikt samarbeid.

Primærnæringene har stor betydning for sysselsetting i samiske lokalsamfunn. Både reindrift og landbruk samt fiske og havbruk er viktige selv om begge har redusert i det siste tiåret. Fiske, industri og oppdrett har hatt en nedgang på 13 prosent i antall sysselsatte i STN området og for landbruk og reindrift har nedgangen vært på 9 prosent. Kun i kommunene Kautokeino og Karasjok har man opplevd økning i antall sysselsatte i reindrift og i fiskeri har kun i kommunene i Øst-Finnmark hatt vekst i antall sysselsatte. Andel menn i primærnæringene er vesentlig høyre i STN-området enn i landet ellers (Skålnes 2014).
Sammenslåinger av kommuner argumenteres med funksjonelle samfunnsområder, robuste kommuneforvaltning og samfunnsutvikling. I sammenslåingsprosesser måles de nye kommunestørrelsene gjerne med befolkningsstall. Indre Finnmark, med Karasjok og Kautokeino, er argumentert å være det samepolitiske sentrum. I disse områdene finner vi kjerneinstitusjonene i det samiske samfunnet med blant annet Sametinget, Sámi Allaskuvla og NRK Sápmi. Disse kommunene, sammen med andre samiske kommuner, utgjør en viktig del av det samiske sivilsamfunnet, som vi vil gå mer inn på i neste kapittel. Dette betyr at kommuner som betraktes som utkantskommuner, med et lite folketall, kan være viktige kommuner for det samiske samfunnet.

Den samiske institusjonsbyggingen begynte for rundt 25 år siden, og er dermed sårbare. Disse institusjonene skaper arbeidsplasser i kommunene, er sentrale for det samiske sivilsamfunnet og er viktige arenaer for kunnskap og språk innenfor eller norske kommuner. Disse institusjonene er avgjørende for samisk språkutvikling og er til støtte for kommunene i arbeidet med samisk språk og kultur. I omorganiseringer og kommunesammenslåinger må ikke disse institusjonene svekkes økonomisk eller ressursmessig, men heller styrkes.

2 I landet gjennomsnitt pendler 32 % til jobb utenfor hjemmekommunen mens i samisk-norske distriktskommuner andel pendlere er 24 %. I kommuner i Indre-Finnmark, Øst-Finnmark samt i Tysfjord og Hamarøy er det minst pendling (Broderstad og Sørlie (2012)).
3 http://www.nrk.no/sapmi/fikk-endelig-feire-seg-selv-som-_arets-grensekommune_-1.12455923

3. Kommunal institusjonalisering av samepolitikken

3.1 Kommunene og den samiske offentligheten

Ved vedtakelsen av sameloven[4] i 1987 og grunnlovsbestemmelsen om samene i 1988 ble det etablert en ny samepolitikk i Norge for en ny samisk offentlighet forstått som institusjoner, organisasjoner, partier, media og møteplasser som utvikler og former meninger om politiske spørsmål. I den nye samiske offentligheten er Sametinget kjerneinstitusjonen, men noen kommuner inntar også en betydelig rolle i denne offentligheten, både ved at samepolitikken institusjonaliseres lokalt og gjennom å ramme inn et sivilsamfunn i en samisk samfunnssammenheng.

Etableringen av den nye samepolitikken med utviklingen av en ny samisk offentlighet kan forstås som en måte å møte tre samtidige og dels overlappende utfordringer. Det var en måte å1)anerkjenne samenes historiske tilstedeværelse som et folk, 2)motvirke effektene av en over 100 år lang assimileringspolitikk og 3) etablere et organ som representerte samene i det norske styringssystemet.

3.2 Hovedpremisser i samepolitikken

Samepolitikken som har vært ført de siste 30 årene kan sies å ha vært bygget på tre hovedpremisser som utgjør en form for syntese mellom allmenne rettigheter som folk og minoritet, og rettigheter som urfolk. Disse er at:

1. Samene utgjør et fellesskap som folk. Sameretten er derfor i stor grad bygget på kollektive rettigheter. For å utgjøre et folk legges det til grunn at det eksisterer et samisk fellesskap med samiske samhandlingsarenaer. Den nye samepolitikken har i nye former knytte den enkelte same til samfunnsprosesser som påvirker dem og det samiske fellesskapet.
2. Samene har et geografisk bruks- og bosettingsområde som utgjør et materielt grunnlag for kulturen og som det derfor er knyttet land- og ressursrettigheter til. Denne territorielle dimensjonen utgjør derfor et sentralt definerende kjennetegn for samene. Den geografiske eller territorielle dimensjonen gir seg også utslag i utøvelse av kollektive rettigheter og har utgangspunkt i områder der samene utgjør et flertall eller et så stort mindretall at det preger lokalsamfunnet.
3. Personer har visse rettigheter som samer. Rettigheter til opplæring i samisk og til å stemme ved sametingsvalg er rettigheter på individnivå uavhengig av bosted eller geografisk tilhørighet i Norge.

Disse hovedpremissene i samepolitikken har dannet grunnlaget for utviklingen av ny samisk offentlighet. En offentlighet som forutsetter et felles geografisk og politisk rom som samisk kultur- og samfunnsforming kan utøves i. Endringer av kommunestrukturen og de samerettslige forpliktelsene for kommunene kan påvirke og endre forutsetningene for den nye samiske offentligheten, og slik virke til å endre betingelsene som samepolitikken har vært bygget på.

4 Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold. Heretter bare kalt sameloven.

3.3 Geografi- og ressursdimensjonen i den samiske offentligheten

I kommunene, Guovdageaidnu/Kautokeino, Kárášjohka/Karasjok, Deatnu/Tana, Unjárga/Nesseby, Porsáŋgu/Porsanger og Gáivuotna/Kåfjord utgjør samene enten et flertall blant befolkningen eller at mindretallet er så stort at det preger lokalsamfunnet.[5] I disse kommunene er den samiske politiske deltakelsen høy både med hensyn til partideltakelse og organisasjonsarbeid (Selle et al. 2014). Denne deltakelsen skjer ikke minst i kommunepolitikken gjennom det vi kjenner som norske partier og organisasjoner, selv om det i en kommune som Kautokeino kan være lokale samiske lister som dominerer ved kommunevalg. I hvor stor grad dette er tilfelle i de andre kommunene varierer mellom disse. Karasjok og Kautokeino skiller seg ut ved at majoritetsspråket i kommunene er (nord)samisk (Solstad et al.2012).

Den tradisjonelle norske organisasjonsmodellen er i stor grad bygd opp slik at det er de samme organisasjonene som opererer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Dette åpner opp for en forståelse av organisasjonene som henholdsvis samiske eller norske, avhengig av hvor og på hvilket nivå de opererer.

I de samiske flertallskommunene og i Sametinget inngår disse organisasjonene i en samisk offentlighet og etablerer et viktig grunnlag for utviklingen av det samiske fellesskapet og demokratiet. Samiske flertallskommuner rammer slik inn et samisk sivilsamfunn i lokale organisasjoner, partier og institusjoner og sikrer at sivilsamfunnet aktivt virker i og overfor en samisk offentlighet. På overordnet systemnivå inngår likevel disse organisasjonene i det norske organisasjonshierarkiet og samfunnsmaskineriet og spiller en sentral rolle for den sterke politiske påkoblingen av samene i det norske samfunnet og det nasjonale politiske styringssystemet. Skal den nye samepolitikken med en samisk offentlighet, der Sametinget er kjerneinstitusjonen fungere og utvikles, må det samiske sivilsamfunnet styrkes og ikke svekkes. Et sterkt og differensiert samisk sivilsamfunn bygger opp under en samepolitikk som er ment å fornye den samiske offentligheten ut fra erkjennelsen av at samene er ett folk (Falch og Selle 2015).

En kommunereform som resulterer i at lokale politiske og administrative enheter, der samene utgjør et flertall eller et betydelig mindretall, går over i en klar mindretallssituasjon, vil kunne svekke den kollektive og geografiske dimensjonen i samepolitikken. Dette kan føre til utsikter til å undergrave de relativt sårbare sivilsamfunnsfunksjonene i den samiske offentligheten. Dette fordi partier og mange frivillige organisasjoner lokalt ikke lenger vil virke primært i en samisk kontekst, knyttet til et lokalt selvstyre, som også kan forstås som et samisk lokalt selvstyre. Der samene blir til et mindretall i områder hvor en tidligere har utøvd selvstyre i kraft av å ha vært i flertall vil det være vanskelig å opprettholde et eget sivilsamfunn som fungerer i og overfor en samisk offentlighet. Dette vil kunne begrense muligheten til å knytte den enkelte same til samfunnsprosesser som påvirker dem og det samiske fellesskapet.

En slik utvikling vil også kunne svekke grunnlaget for Sametingets mulighet til å opptre representativt både i det samiske samfunnet og overfor statlige myndigheter. I samekulturutvalget sin begrunnelse for samiske språkbestemmelser i sameloven med virkeområde for et utvalg av kommuner der samene er i flertall, heter det da også at: *"klart definerte basisområder må betraktes*

5 Disse kommunene kalles heretter for flertallskommuner.

som et kollektivt behov for alle samer i Norge. Det er derfra samene, uansett bosted, må få de impulser som kan muliggjøre positive utviklingstrekk andre steder" (NOU 1985:14). Det samme perspektivet lå også til grunn for etableringen av Indre Finnmark tingrett i 2004 (NOU 1999:22).

De samiske flertallskommunene utgjør i seg selv en viktig del av den samiske offentligheten, der samisk er hovedspråk og hvor lokalpolitiske prioriteringer og beslutninger skjer i en naturlig samisk kulturell sammenheng. Disse kommunene er også svært viktige arenaer for en politisk og organisasjonsmessig deltakelse som lett bringes inn i bredere nasjonal samisk offentlighet, med Sametinget som kjerneinstitusjon. Sametinget er i stor grad bygget opp med parti- og organisasjonserfaringer med betydelig basis i samiske lokalsamfunn og ikke minst fra de samiske flertallskommunene. Mye taler for at uten den lokale samiske offentligheten i flertallskommunene, ville Sametinget hatt betydelige større utfordringer med å etablere seg som en troverdig institusjon i den nye samiske offentligheten og med å oppnå gjennomslagskraft overfor staten.

Eksistensen av Sametinget med den moderne samepolitikken har samtidig bidratt til å forsterke oppmerksomheten på samiske perspektiver på kommunalt nivå (Falch og Selle 2015). Det er neppe tilfeldig at flere ordførere/varaordførere fra flertallskommunene samtidig møter/har møtt som sametingsrepresentanter, og noen har blitt ordfører/varaordfører etter at de har vært sametingsrepresentanter. I tillegg har flere sametingsrepresentanter kommunestyreerfaring fra disse kommunene. Det samme bildet ser vi ikke for andre kommuner. Det er derfor god grunn til å mene at den nye samiske offentligheten i stor grad har vært og er avhengig av den gjensidige påvirkningen som skjer mellom Sametinget som en nasjonal institusjon og samiske flertallskommuner som uttrykk for en lokal samisk offentlighet.

Samiske flertallskommuner, kombinert med lov- og virkemiddelordninger med et geografisk nedslagsfelt, er derfor på den ene siden helt sentralt for å knytte den enkelte same til samfunnsprosesser som påvirker dem i det samiske fellesskapet. På den andre siden er disse flertallskommunene basis og arenaer for utviklingen av den nye samiske offentligheten med Sametinget som kjerneinstitusjon.

Det kan argumenteres at samiske institusjoner i kommuner hvor samene er i et klart mindretall har en tilsvarende viktig rolle. Et eksempel er det lulesamiske senteret Árran, som har et tett samarbeid med Divttasvuotna suohkan/Tysfjord kommune. Uten en sterk vektlegging av en slik tydelig geografisk og kollektiv dimensjon i vurderingen av kommunestrukturen for områder der samer utgjør et flertall, er det stor fare for at hele det samiske fellesskapet vil svekkes, også det som omfatter samer utenfor flertallskommunene. Det er her snakk om et fellesskap som er grunnlaget for statusen som eget folk.

3.4 Kommunal institusjonalisering av samepolitikken

Samepolitikken institusjonaliseres i stor grad på kommunalt nivå (Josefsen 2014). Det foreligger i dag tre hovedmekanismer for en slik institusjonalisering. Disse er:

1. Samisk språkforvaltningsområde.
2. Økonomiske virkemidler for samisk lokalsamfunnsutvikling.
3. Konsultasjoner.

Hovedmekanismen for kommunal institusjonaliseringen av samepolitikken er i dag det samiske språkforvaltningsområdet. Det omfatter 10 kommuner, der 6 kan karakteriseres som samiske flertallskommuner, mens fire er samiske mindretallskommuner. Selv om vi her har valgt å dele disse i flertalls- og mindretallskommuner, er det stor variasjon innad i disse inndelingene. Karasjok og Kautokeino skiller seg ut ved at majoriteten i befolkningen er samer og samisktalende.
Det er derfor varierende i hvor stor grad samisk er synlig i det offentlige i både flertalls- og mindretallskommunene.
For de samiske flertallskommunene institusjonaliseres samepolitikken i stor grad ved at de i seg selv både rammer inn det samiske sivilsamfunnet og rammes inn av det samiske fellesskapet. Kommunens rolle som tjenesteyter, lokalsamfunnsutvikler og lokaldemokrati-aktør skjer mer eller mindre grad i en samisk sammenheng eller kontekst. Disse kommunene er som sagt en helt sentral del av den samiske offentligheten, og de har betydelige ringvirkninger for det samiske fellesskapet også utenfor disse områdene.

For forvaltningskommunene der samene er i et klart mindretall virker forvaltningsområdet i stor grad som en konkret pådriver for lokal institusjonalisering av samepolitikken. I disse kommunene er det i hovedsak lokalpolitisk vilje til å implementere tjenester på samisk overfor den samiske befolkningen, men dette er i stor grad individrettede tjenester som i begrenset grad bygger opp under samiske institusjons- og organisasjonsarenaer. Her er det imidlertid variasjoner mellom kommunene. I Tysfjord og Snåsa er for eksempel henholdsvis Árran, lulesamisk senter, og Saemien Sijte, sørsamisk museum og kultursenter, sentrale aktører for det samiske fellesskapet. Selv om forvaltningskommunene der samene er i mindretall mest bare virker til individsentrerte tjenester på samiske, så medfører ordningen også at kommunene forholder seg mer aktivt mot den samiske offentligheten med Sametinget og det samiske sivilsamfunnet.

Oppfølging av tospråklighetsmidler, etableringer av språksentre og bruk av samiske læreplaner synliggjør og aktualiserer samisk kultur og samfunn i en helt annen grad enn for de aller fleste kommunene utenfor forvaltningsområdet. Det er derfor grunn til å mene at disse kommunene over tid i økende grad vil stimulere til utvikling av et samisk sivilsamfunn og inkluderes i den nye samiske offentligheten. Innlemmelsen av disse kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, er også uten tvil positiv for det samiske miljøet i nærområdet. Det samiske blir synliggjort i kommunen og kommunen forholder seg aktivt til samepolitiske spørsmål.

Med tanke på at det er ingen flertallskommuneri sør- og lulesamiske områder, er det grunn til å anta at de sør- og lulesamiske kommunene som er innlemmet i forvaltningsområdet, inkludert

de samiske institusjonene i disse kommunene, er spesielt viktige for utviklingen og styrkingen av sør- og lulesamisk språk og kultur. Tilsvarende kan det argumenteres for at en kommune som Kåfjord, er viktig for den sjøsamiske kulturen og språket. Dette er noe som må tas hensyn ved kommunesammenslåinger i disse områdene.

En annen mekanisme for kommunal institusjonalisering av samepolitikken er økonomiske virkemidler knyttet til utviklingsoppgaver. En målsetting med å endre kommunestrukturene er å styrke kommunenes rolle som lokalsamfunnsutvikler. Dette er i stor grad knyttet til areal- og transportplanlegging, men også næringsutvikling der det er forståelse for at dette skjer i en utvidet regional sammenheng, samt tilgang på kompetanse og kapasitet.

De samiske flertallskommunene har få innbyggere, noe som gir kompetanse- og kapasitetsutfordringer. Samtidig er disse arealmessig store kommuner, noe som gjør at det i liten grad er funksjonelle samfunnsutviklingsområder som dekker flere kommuner. Den geografiske størrelsen innebærer samtidig utfordringer i å være involvert i en regional næringsutvikling, og ikke minst en næringsutvikling som spiller i og på en samisk offentlighet og bygger på samisk kultur.

Sametinget har næringstilskuddsordninger for et definert geografisk område (STN-området), men har ellers i liten grad utformet en rolle som en samisk utviklingsaktør. I tilknytning til vurderinger av å styrke regionalt nivå (fylkeskommunen) sin utviklingsrolle kan det være grunn til å vurdere en styrking av Sametinget som en samisk utviklingsaktør, særlig i forvaltningsområdet. En slik rolle kan rette oppmerksomheten mot utviklingsoppgavene i de samiske kommunene spesielt, for økt verdiskapning, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraft i de samiske områdene. En slik styrket utviklingsrolle for Sametinget overfor samiske forvaltningskommuner vil også kunne møte noen av utfordringene samiske kommuner, som er store i areal, men små i innbyggertall, vil ha med å ivareta rollen som lokalsamfunnsutvikler. Samtidig vil en slik rolle kunne bidra til å videreutvikle en samisk offentlighet med en sterkere lokal institusjonalisering av samepolitikken. En slik tilnærming signaliserer også at det å tilhøre det samiske forvaltningsområdet ikke bare påfører kommunene plikter, men gir også utviklingsmuligheter.

Verdiskaping og vekstkraft som bygger på og opp under samisk kultur forutsetter nærhet og kunnskap om samisk kultur og samfunnsforhold. For de samiske flertallskommunene er det snakk om svært store, men likevel sammenhengende geografiske områder, mens de øvrige forvaltningskommunene også er store i areal, men med store geografiske avstander mellom seg. Det er derfor i begrenset grad mulig å vurdere disse kommunene som funksjonelle samfunnsutviklingsområder, derimot kan de forstås som *kulturelle* samfunnsutviklingsområder.

Til tross for store variasjoner seg i mellom har kommunene noen av de samme utfordringene knyttet til samisk verdiskaping, noe som tilsier at en må ta utgangspunkt i det samiske samfunnets situasjon og utfordringer når en skal forbedre forholdene for næringsliv, samisk språk og kultur i disse områdene.

Sametinget har i dag oppgaver knyttet til språk, læremidler, kultur og arealplanlegging. Sametingets rolle som samisk utviklingsaktør kan styrkes gjennom en enda mer strategisk bruk

av økonomiske virkemidler til språk, kultur og næring, men også at Sametinget gis et større ansvar for forvaltningen av offentlige økonomiske virkemidler. Dette vil blant annet innebære et større formalisert partnersamarbeid mellom Sametinget, kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og interesseorganisasjoner enn hva tilfellet er i dag.

En tredje mekanisme for kommunal institusjonalisering av samepolitikken vil være praktisering av konsultasjoner med samiske interesser, og særlig deres representative institusjoner. Staten er etter folkeretten pliktig til at det konsulteres med samene, og særlig deres representative organer, om tiltak som kan påvirke samene direkte. Denne plikten omfatter også at det etableres mekanismer på kommunalt nivå for slike konsultasjoner. I de fleste tilfellene vil slike konsultasjoner på kommunalt nivå skje med lokale samiske foreninger, lag, nettverk og rettighetshavere. I noen tilfeller kan det og være aktuelt å konsultere Sametinget.

Slike konsultasjonsmekanismer på kommunalt nivå eksisterer ikke i dag, selv om kommunene til en viss grad kan sies å ivareta dette etter plan- og bygningslovens krav om å sikre nødvendig samisk medvirkning i planarbeidet. For de samiske flertallskommunene er det et noe mer åpent spørsmål om de er pliktig å konsultere samiske interesser, all den tid de er sikret en demokratisk deltakelse ved valg til kommunestyret. For kommuner der samene er i et permanent mindretall, vil konsultasjoner være en viktig og påkrevd mekanisme for en institusjonalisering av samepolitikken, og med det, utviklingen av en samisk offentlighet.

Konsultasjoner vil derfor være en særlig viktig institusjonaliseringsmekanisme i kommuner der samer er i mindretall, og ikke minst der kommunen heller ikke er innenfor språkforvaltningsområdet. Skal slike konsultasjonsmekanismer fungere, forutsetter det imidlertid at det eksisterer lokale samiske lag og foreninger som også har kapasitet og mulighet til å gå inn i slike konsultasjonsprosesser.Her vil det være store variasjoner mellom kommunene.

For regionbyer med en historisk samisk befolkning og med åra også tilflytting, som for eksempel Alta, Tromsø og Bodø, kan det tyde på at det er en økende samisk offentlighet.. I disse større kommunene muliggjør det samiske befolkningsgrunnlaget at det etableres egne samiske klasser, samiske nettverk og organisasjoner som igjen er med på å styrke samiske organisasjoner og nettverk. Det kan argumenteres for at disse har en betydelig rolle for graden av en samisk offentlighet. Samarbeidsavtalene med bykommunene Tromsø og Bodø gjør at det er en økende samhandling mellom disse to kommunene og Sametinget.

Utvikling av den samiske offentligheten og demokratiet er en styrende faktor for gode velferdstjenester og lokalsamfunnsutvikling som bygger opp under samisk språk, kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Ved vurdering av framtidig kommunestruktur i samiske områder må det derfor legges avgjørende vekt på hva som kan virke til å styrke den samiske offentligheten.

4. Vurdering av særskilte kommunale samiske ansvarsområder

> *"Hvordan kan kommunene overse lovverket, og hvordan kan de gjøre det helt uten konsekvenser?"*
>
> *Sitat fra en i Sametingets referansegruppe for kommunereformen*

Spørsmålet ovenfor ble stilt på et referansegruppemøte under en diskusjon om kommuner og lovverket knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk. Spørsmålet oppsummerer, sammen med behovet for ytterligere styrking av rettighetene, en av de største utfordringene knyttet til samisk språkpolitikk, nemlig etterlevelse av det etablerte lovverket.

Kommunene har i dag forpliktelser til den samiske befolkningen gjennom blant annet sameloven, opplæringsloven, barnehageloven og kommunal- og helseloven. Gjennom sameloven kap. 3 er kommunene blant annet forpliktet til å gi ut skjemaer og kunngjøringer på samisk og samisktalende har rett til svar på samisk. Kommunene skal tilby opplæring i eller på samisk, avhengig av om kommunen er innlemmet i forvaltningsområdet eller ikke.
Innenfor helse skal kommunene vektlegge samiske pasienters og brukeres behov for tilrettelegging av tjenesten.[6] Mange av disse forpliktelsene er i stor grad innskrenket til forvaltningsområdet for samisk språk.

Større geografiske områder omfattet av forvaltningsområdet, vil derfor bety at flere samer får styrket rettighetene i disse fagområdene. Et fagmiljø med god og bred kompetanse innenfor samisk språk og kultur er viktig i etterlevelse av kommunenes forpliktelser til samiske språkbrukere, samiske barn og samiske pasienter. Dette er noe som må vektlegges i forbindelse med en ny kommuneorganisering. Sametinget kan bistå med veiledning til kommunene, men det må komme klare instrukser om dette fra regjeringen.

Utfordringene Norge har med å oppfylle forpliktelsene til den samiske befolkningen, kan ikke løses med endringer i kommunestruktur og kommunal forvaltning. De overordnede rammene, som lovverk og økonomiske midler må være på plass før kommunene kan klare å tilby gode og likeverdige tjenester til samene. I dette kapitelet redegjøres det for noen av utfordringene knyttet til tjenestetilbudet til samene. Dette innebærer en drøfting også av de overordnede rammene, samtidig som kommunereformens betydning for tjenestetilbudet for samene blir drøftet i de ulike fagområdene. Først er det nødvendig å skissere kort om de samiske språkområdene, for å få en forståelse av språksituasjonen i ulike områder.

4.1 Samisk språk

De samiske språkene i Norge kan deles opp i fem språk; østsamisk, nordsamisk, lulesamisk, pitesamisk og sørsamisk. Av disse språkene er nordsamisk det språket med flest talere. Situasjonen i de ulike områdene er svært varierende, hvor det i noen områder jobbes med å bevare og utvikle språket, mens andre områder er i en revitaliseringsprosess. Felles for alle de ulike

samiske språkene er at de er utrydningstruet og ligger på UNESCOs[6] liste over truede språk. Per i dag er det ikke gjort noen kartleggingsarbeid for å tallfeste hvor mange det er som snakker samisk.

Nordsamisk språkområde strekker seg fra Finnmark i nord til Ballangen i sør. Det finnes forskjeller også innenfor nordsamisk språkområde, hvor flere forvaltningskommuner i Troms og Finnmark kan regnes som nordsamisk flertallsområde. I kommunene Guovdageaidnu/Kautokeino og Kárášjohka/ Karasjok står språket sterkest og brukes av anslagsvis 90 % av befolkningen. I kystområdene i Finnmark og Troms er det tradisjonelt snakket sjøsamiske dialekter og i resten av det nordsamiske området er det snakket tornesamiske dialekter. I disse områdene står språket langt svakere.

Lulesamisk språkområde strekker seg fra Ballangen i nord til Saltfjellet i sør. Det er færre som snakker lulesamisk enn nordsamisk, og dette preger situasjonen for lulesamisk språk. Sørsamisk område strekker seg fra Saltfjellet i nord til Elgå i sør. Sørsamisk har færre samisktalende enn både nordsamisk og lulesamisk. I dag finnes det ikke noe større lokalsamfunn der språket er dominerende som dagligspråk. Det har i lang tid vært jobbet med å revitalisere språket. [7]

4.1.1. Samisk språk i kommunesektoren

Kommunenes ansvar for samisk språk og samisk språkbrukere er avhengig av om kommunen er innlemmet i forvaltningsområdet for samisk språk eller ikke. Kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, har både rettigheter og plikter i forhold til samelovens språkregler. Dette innebærer at befolkningen i kommuner i forvaltningsområdet blant annet har rett til tospråklig tjenesteyting i møte med offentlig forvaltning, utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet og utvidet bruk av samisk i helse- og sosialsektoren.

I de 20 årene samelovens språkregler har vært gjeldende for kommuner innenfor forvaltningsområdet har dette hatt stor betydning for ivaretakelsen og styrkningen av språket. Utviklingen i Kåfjord kommune er et eksempel på dette.Kommunens innlemmelse i forvaltningsområdet skapte stor debatt i lokalsamfunnet. I ettertid har det vist seg at dette førte til at språket ble synlig i det offentlige rom, og kommunen fikk en kulturreisning og utviklet seg til et flerkulturelt samfunn. Det skjedde en betraktelig økning i samisk språkundervisning og revitalisering av den sjøsamiske dagliglivskulturen (Pedersen og Høgmo 2004).

Utenfor forvaltningsområdet for samisk språk er språkrettighetene langt svakere regulert. Sametinget jobber aktivt for å styrke rettighetene til den samiske befolkningen utenfor forvaltningsområdet. Sametinget bistår med veiledning og rådgivning til kommuner både innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk (Sametingsmelding om samisk språk 2012).

De økonomiske virkemidlene som Sametinget forvalter til samiske kommuner, er tospråklighetsmidlene og næringstilskuddet til STN-området. Sametinget har samarbeidsavtaler med kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk og noen bykommuner. Dialogen og oppfølgingsmøtene knyttet til disse, er en måte Sametinget kan veilede kommunene på.

6 http://www.unesco.org/languages-atlas/index. php?hl=en&page=atlasmap

7 Østsamisk er tradisjonelt blitt snakket i Sør-Varanger kommune og tilstøtende områder i Finland og Russland. Pitesamisk språk er tradisjonelt blitt snakket i deler av Nordland fylke og i tilstøtende områder på svensk side. Det er i dag er svært få språkbrukere i tradisjonelle områder i Norge.

I Norge er det to offisielle språk, samisk og norsk. I forvaltningsområdet for samisk språk skal norsk og samisk være likestilte språk. Samisk språkundersøkelse (Solstad et al. 2012) viser at ingen av kommunene innenfor forvaltningsområdet har samisk og norsk som likestilte språk, dette gjelder også i kommuner hvor majoriteten er samiskspråklig.

Kommuner innenfor forvaltningsområdet klarer ikke å oppfylle samelovens språkrelger.[8] For eksempel rapporterer Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune for 2013 at kun 4 % av dokumentene var på to språk.[9] Selv om samisk er majoritetsspråket eller står sterkt i kommunen, blir mesteparten av dokumentene skrevet på norsk. Kommunen opplyser at dette skyldes mangel på ressurser, både økonomiske og fagpersonell.

Det er kommunene som skal oppfylle lovverket og tilby den samiske befolkningen et godt tjenestetilbud. Et viktig funn i samisk språkundersøkelse (Solstad et.al 2012) er at det har stor betydning hvordan kommunene har valgt å arbeide for å forbedre språksituasjonen og hvordan arbeidet er organisert. Rapporten viser at kommuner hvor lokalpolitikerne er positive til språkarbeidet, også er mer offensive i språkarbeidet. Godt samarbeid mellom kommunen og det samiske lokalsamfunnet er også en fordel. Flere kommuner og språksentre har rapportert til Sametinget at det er behov for mer samarbeid, både mellom kommuner og Sametinget, kommuner og språksentre, og samarbeid med samiske kommuner over landegrensene. Kommunenes arbeid vil forenkles blant annet ved å dele erfaringer, kunnskap og språkmateriell. I dag finnes det flere eksempler på samarbeid over landegrensene, der samarbeid mellom Tana i Norge og Utsjok i Finland er et av dem.

Kommuner har vanskeligheter med å rekruttere personell med samisk språk og kulturkompetanse[10] (Solstad et al. 2012) . Dette gjelder både tolker/oversettere og fagpersonell med samisk språk og kulturkompetanse til de ulike fagsektorene, som for eksempel helse og opplæring. Referansegruppa oppgir også et behov for fokus på rekruttering. Kommunene kan være mer aktive i rekrutteringen ved blant annet å delta på utdanningsmesser eller å få frem behovet for samisktalende fagpersonell til elever i den videregående skole.

For å kunne realisere dagens lovverk og tilby tjenesteyting av god kvalitet til den samiske befolkningen, er det viktig at det er nok kompetanse innen samisk språk, kultur og samfunnsforhold i kommunene. I flere rapporter som er sendt til Sametinget meldes det om behov for videreutdanning av kommunens ansatte. Det er derfor behov for gode rekrutteringsstrategier og relevante tilbud på etter- og videreutdanning til ansatte i kommunene.

Kommuner innenfor forvaltningsområdet og mange lokale og regionale institusjoner er forpliktet til å gi informasjon på samisk. Likevel er det mange som ikke oppfyller denne forpliktelsen. Ofte brukes ressursmangel som argumentasjon til dette.[11] Det er et stort behov for å få på plass en institusjon/

8 Under kommuneseminaret i Kautokeino i mars 2015, kom det frem at kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk bryter samelovens språkregler daglig. Dette kommer også frem i rapportene kommunene sender inn årlig til Sametinget.

9 Kautokeino kommunes rapport for tospråklighetsmidlene, mottatt den 2.9.2013

11 Se blant annet Anngell, Balto, Josefsen, Pedersen, Nygaard 2012

senter som kan være til hjelp ved behov for oversetting og tolking. Her kunne institusjonen/ sentret være til hjelp ved skriftlige henvendelser. Referansegruppa kommenterer også at også statlige institusjoner er dårlige på å sende ut informasjon og dokumenter på samisk. Dette gjør at mye av oversettelses arbeidet faller på kommunene, som må oversette statlige dokumenter før de publiseres eller sendes ut. Det er viktig at språkene likestilles i praksis, både i staten og ved nasjonale institusjoner. Om disse institusjonene også sender sine dokumenter på to språk, vil det lette på kommunenes arbeid.

Det er i dag noen ulemper knyttettil dagens system for bestilling av tolk. En felles bestillingsløsning vil gjøre arbeidet med å finne og bestille tolk lettere for brukerne av tolketjenester. Derfor har Sametingets plenum vedtatt at et eget utviklings- og kompetansesenter for skjermtolkning for samiske tolker bør vurderes (Sak SR 008/15). Ved å samle slik kompetanse i et samiskspråklig ressurssenter ville samiske tolker og oversettere vært mer tilgjengelig. Referansegruppa foreslår at en alternativ løsning kan være om Sametinget kan tilby oversettelsestjenester eller at det opprettes et nasjonalt språksenter, som kan være underlagt Sametinget. På denne måten kan kommuner med samisk befolkning få hjelp til oversettelser og andre språkspørsmål.

Både i rapportene som Sametinget får tilsendt fra kommuner, på kommunereformseminaret og av referansegruppa ble det uttrykt en usikkerhet angående rettigheter og plikter, organiseringen av forvaltningen av samisk språk og generelt om arbeidet og styrkingen av samisk språk. Dette indikerer behov for informasjon om hvilke rettigheter man har som bruker. Denne rollen har Sametinget tatt i en viss grad, ved at det er lagt ut informasjon om dette på Sametingets nettsider (http://www.samediggi.no). Det er imidlertid større behov for veiledning og informasjon til både den samiske befolkningen og kommuner og andre som har forpliktelser til den samiske befolkningen. Brosjyrer og brukervennlige nettsider ville være en måte å løse dette på, selv om dette ikke hadde løst mangel på kompetanse om samisk språk og kultur i kommunen og andre institusjoner.

Mangel på økonomiske ressurser blir ofte nevnt når det er snakk om realisering av samelovens språkregler og bevaring og styrking av samisk språk. Dette er en utfordring både for Sametinget, kommuner og andre som arbeider med samisk språk. Dagens rammeoverføringer er ikke tilstrekkelige, og det må jobbes enda hardere med for å forbedre dette i fremtiden. Cirka 75 millioner av Sametingets budsjett i 2014 går til samiske språk, av dette går to tredjedeler til kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet. Flere kommuner melder likevel om mangel på økonomiske ressurser, og dette kan ha sammenheng med at tospråklighetstilskuddet ikke har vært økt i samsvar med generell prisøkning i samfunnet. I Noruts rapport ”Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren” poengteres det at en økt grad av tospråklighet medfører økte kostnader for kommunen (Angell et al. 2012:8): *”Det ser videre ut for at de kommunene som er kommet lengst i tospråklighetsarbeidet også merker størst misforhold mellom finansiering og oppgaver”.* Om problemene bare er ressursrelatert, så er det statens ansvar å tilse at det finnes tilstrekkelige ressurser for å muliggjøre håndhevingen av en norsk lov. Sametinget anser ikke at hensikten med sameloven skal svekkes gjennom at lovverket tilpasses kommunens ressurser.

4.1.2 Utfordringer ved oppfølging av stednavnloven

Oppfølgingen av stednavnloven har vært, og er fremdeles mangelfull. Stedsnavnloven har vært i kraft i over 20 år. Lovenes intensjon er dessverre ikke oppfylt på en tilfredsstillende måte fram til nå. Samiske tall forteller 6 (Broderstad et al. 2013) viser at samiske stedsnavn på trafikkskilt blir sporadisk tatt i bruk. Rapporten viser at det i mange tilfeller ikke er tatt i bruk samiske navn eller termer på offentlige skilt, og den konkluderer med at det ikke finnes retningslinjer for hvordan lovverket skal følges opp.

En ofte tilbakevendende årsak til at samiske stedsnavn ikke er brukt i skilting, er at navnet ikke finnes i SSR (sentralt stedsnavnregister). Det kan skyldes at vedtaksorganet, kommunen når det gjelder bygde-, by- og grendenavn, ikke har fulgt opp navnesakene ved å vedta skrivemåten. På samme måte som kommunene følger opp skilting på norsk, er det kommunenes plikt å se til at samelovens språkregler og stedsnavnloven følges ved skilting på samisk og annen offentlig bruk. Mange kommuner drøyer med å vedta samiske stedsnavn (spesielt navn på bygd, grender, by), og enkelte kommuner tar ikke opp samiske stedsnavn til behandling. Dette viser at det er manglende implementering av lover som angår samiske stedsnavn.

Lover og bestemmelser må vurderes ikke bare i forhold til formålet med disse, men også i forhold til hvordan de virker. For å bøte på mangelfull oppfølgingen av lovbestemmelsene, kan en mulig løsning være en aktiv tilsynsordning som ser til at lovbestemmelsene og dens formål oppfylles. Dette gjelder selvsagt også internasjonale konvensjoner som Norge har forpliktet seg til.

4.1.3 Kommunereformen og utvikling av samisk språk

Ved eventuelle sammenslåinger mellom kommuner innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, mener Sametinget at hele den eventuelle nye storkommunen blir en del av forvaltningsområdet. Ved kommunesammenslåinger der samene kommer i en betydelig mindretallssituasjon, samtidig som samelovens språkbestemmelser bare vil gjelde for befolkningen i deler av kommunen, står en i fare for at den samiske bruken i offentligheten vil bli sterkt svekket. Dette vil ha den effekten at samiske språkbrukere og samiske språksamfunn vil komme dårligere ut som følge av ny kommuneinndeling. I tillegg gir departementets forslag til midlertidige løsninger et inntrykk av at den nye kommuneinndelingen kan resultere i en permanent ordning, der språkrettighetene etter samelovens språkbestemmelser på sikt ikke vil gjelde for den nye kommunen.

Sametinget kan ikke gå med på midlertidige eller permanente ordninger som svekker det samiske språket. En måte for å sikre en god løsning, er å legge opp til overgangsordninger, slik at kommunene i løpet av noen år skal ha klart å implementere de nye språkreglene.

Det overordnede ansvaret for samisk språk er på et nasjonalt nivå. Kommuner kan ikke forventes å ha kompetanse og forutsetninger til å gjøre vurderinger som vil ha innvirkning på samisk språk. Slike vurderinger bør ikke legges til kommunene, og dette vil kunne skje hvis det settes opp midlertidige løsninger ved sammenslåinger mellom kommuner innenfor og utenfor forvaltningsområdet. Forvaltningsområdet skulle ikke brukes som en innskrenking av språkrettighetene. Samiske pasienters eller samiske barn rettigheter må ikke begrenses

til forvaltningsområdet. Om disse rettighetene blir innskrenket i stedet for utvidet i en ny kommunestruktur, vil det være et stort tilbakesteg i den samepolitiske utviklingen, og det vil ikke være i tråd med nasjonalt lovverk og internasjonale forpliktelser.

Kommunesammenslåinger vil kunne bety flytting av kommunale virksomheter. Lange avstander mellom arbeidsplass og bosted vil gjøre at mange vil måtte flytte innad i den nye kommunen. Ved at hele den nye kommunen er innlemmet i forvaltningsområdet er man sikret at de samiske språkbrukerne ikke kommer dårligere ut som følge av omstruktureringer i regi av kommunereformen. En familie blir derfor tvunget til å velge mellom språkrettigheter og lønnsarbeid. Erfaringer fra STN-området viser at splittelse av tilskuddet innad i kommunen kan føre til strid i lokalbefolkningen (Pedersen og Høgmo 2004). Dette vil medføre at en ny storkommune må få tospråklighetstilskudd minimum tilsvarende de kommunene som ikke tidligere har vært innlemmet i forvaltningsområdet.

4.1.4 Forutsetninger for bevaring og utvikling av språk på kommunalt nivå

I dette kapitlet har vi redegjort for noen utfordringene innenfor språk. I en ny kommunestruktur bør det etterstrebes at den samiske befolkningen også opplever positive endringer. En av hovedutfordringene angående samisk språk er at ansvaret er pulverisert. I dag er det staten som har det overordnede ansvaret for samisk språk, Sametinget er et annet forvaltningsnivå med en utviklingsrolle, men språkpolitikken skal virkeliggjøres i kommunene. Sametinget bør få større ansvar for samisk språk. Dette er i mandatet til språkutvalget, og det forventes at de kommer med et forlag på løsning til disse utfordringene.

Sametinget har i sitt plenumsvedtak (Sak SP 127/14) sagt at forvaltningsområdet for samisk skal gjelde i hele storkommunen, om det er en tidligere forvaltningskommune i storkommunen. Ved at samelovens språkregler blir gjeldende i hele storkommunen, vil det være et stort behov for kompetanse. Det er viktig at det utdannes flere samisktalende til yrker i kommunene, som for eksempel lærere og helsepersonell. Det er også viktig med samisktalende i kommuneadministrasjonen. For å få slike utdanninger mer attraktive, må kommuner, stat og Sametinget samarbeide. Det forventes at et fokus på rekruttering settes i gang av sentrale myndigheter. Dette vil over tid løse problemene med lite menneskelige ressurser. I realiteten er ikke samisk og norsk likestilt i forvaltningsområdet for samisk språk, og ingen av kommunene oppfyller samelovens språkregler. Dette er en alvorlig situasjon for et allerede truet minoritetsspråk, og det vil være viktig å lage en arena for kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Ved å dele erfaringer, kunnskap og språkmateriell vil kommunenes arbeid forenkles. En løsning kan også være at det opprettes en aktiv tilsynsordning som påser at lovbestemmelsene og deres formål oppfylles. Det ligger i språkutvalgets mandat å utrede behovet for et tilsynsorgan, og hvordan dette i praksis bør gjøres.

Det er også mulig å lette på kommuneadministrasjonens arbeid ved at det finnes en institusjon/ senter, som kan hjelpe til med blant annet oversettelser og organisering av tolker.
Et viktig pedagogisk virkemiddel er opplysning, informasjon og veiledning. Det viser seg at det er et stort behov for dette blant annet til kommunene, men også til den samiske befolkningen. Dette er et

ansvar Sametinget bør ta, ved blant annet å etablere en brukervennlig nettside. En slik side kan ha opplysninger om rettigheter og plikter ovenfor den samiske befolkningen, oversettelses tjenester og hvordan ansvaret for samisk språk er organisert (hvem er tilsynsorgan osv.).

4.2 Barnehagetilbud til samiske barn

I følge lov om barnehager § 8 er det kommunen som har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt[12] bygger på samisk språk og kultur. Utenfor forvaltningsområdet skal kommuner legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Norges urfolk, samene, har særskilte rettigheter gjennom ILO konvensjonen nr. 169 om urfolk, og i tillegg gir barnekonvensjonen et omfattende vern for barn av minoriteter og urfolk. Barnehagen skal støtte samiske barn i å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur, uavhengig av hvor i landet de bor. Barn som tilhører den samiske urbefolkningen, eller andre minoriteter, må få støtte til å utvikle sin kulturtilhørighet.

Dagens lovgivning (Lov om barnehager 2006) er svakt regulert og den begrenses til samiske distrikt (forvaltningsområdet for samisk språk). Barna har kun rett til plass i barnehagen, men er ikke sikret retten til et samisk barnehagetilbud. Har regjeringen et ønske om å styrke samisk språk bør rettighetene til barn som holder på å lære seg språk styrkes. Barn i barnehager bør lovmessig likestilles med elever i grunnskolen når det gjelder rett til samisktilbud. Med en individuell rett til et samisk barnehagetilbud vil alle barn ha rett til et tilbud hvor samisk språk og kultur vektlegges. Sametinget har jobbet aktivt får å styrke rettighetene til samisk barnehagetilbud for barn, og mener at lovgivningen må bli mer presis og ikke begrenses til samiske distrikt (forvaltningsområdet for samisk språk).[13]

4.2.1 Utfordringen i dagens barnehagetilbud for samiske barn

Det finnes i dag ulike organiseringer av samisk barnehagetilbud. Vi har samiske barnehager, norske barnehager med samisk avdeling og norske barnehager med tilbud om samisk språkopplæring. Dette er barnehager med nord-, lule- og sørsamiske barn og er både private og kommunale. Kriterier for å komme under Sametingets tilskuddspost for samiske barnehager er at barnehagen har vedtaksfestet at barnehagedriften bygger på samisk språk og kultur. Målsettingen er at barnehagen skal styrke barns identitet som samer ved å fremme bruken av samisk språk og ved å formidle samisk kultur. Barnehagen må ledes av samiskspråklig pedagogiske personale og driftsspråket må være samisk.

Sametinget jobber tett med kommuner med barnehagetilbud til samiske barn. I dette arbeidet kommer det frem at mange av kommunene mangler kunnskap om samisk samfunnsliv, kultur, derav kulturens verdier og forståelse av innholdet i samiske barnehagetilbud. Det er også mangel på informasjonsflyt om dette til foreldre. Når det gjelder kunnskap og innhold om samisk språk og kultur skal ikke dette være den enkelte samiskspråklige ansattes ansvar alene, men ansvaret må løftes på et høyere nivå. I følge rammeplan for barnehagen må det sikres at personalet i barnehagen blir tydelige modeller som er bevisste på sitt egne kulturelle og verdimessige ståsted. På dette nivået forventes det at også kommunen jobber i henhold til FNs urfolkserklæring om barns

12 Samiske distrikt må forstås som forvaltningsområdet for samisk språk.
13 Se Sametingets handlingsplan for samisk barnehagetilbud 2015-2018, SP 011/13, den 1. mars. 2013

rettigheter i forhold til utdanning på sitt språk, og sine kulturverdier, og beskyttelse fra diskriminering. Det skal sikres at ansatte i barnehagene innehar nødvendig kompetanse og kunnskap om samisk språk og kultur, slik at det fører til at barnehagenes mandat oppfylles, det vil si at det gis et likeverdig barnehagetilbud til alle barn i Norge.

Mange foreldre søker støtte hos Sametinget om hvilke rettigheter deres barn har til samisk barnehagetilbud. Dette spesielt når kommuner gjennomfører omorganiseringer med bakgrunn i stramme økonomiske rammer. Sametingets referansegruppe tar også opp at det samiske ofte prioriteres ut, når det er økonomi i bilde. Barnehageloven ansvarliggjør alle kommuner om å tilrettelegge for samisk barnehagetilbud. En styrking av dette lovverket ville sikre at samiske barn ikke risikerer å tape språket og kulturtilhørigheten på grunn av en kommunes økonomiske prioriteringer. Dette er spesielt viktig ved endringene i kommunestrukturen, hvor den samiske befolkningen i en ny storkommune kan bli i et enda klarere mindretall. Selv om det kan være positive fordeler ved at samepolitiske spørsmål løftes opp til en større offentlighet, kan det også medføre at en større kommune har enda mindre forståelse eller vilje til å ivareta de samiske behovene og rettighetene.

Mange kommuner opplever at det er en utfordring å finne samiskspråklige ansatte. Det er nødvendig at det rekrutteres og utdannes flere barnehagelærere, og at barnehagens ansatte får opplæring i samisk språk og kultur. For å bedre rekruttering av samiskspråklige ansatte har blant annet kommunene Guovdageaidnu/Kautokeino og Kárášjohka/Karasjok høyere lønn for ansatte med språkkompetanse, mens man i Unjárga gielda/Nesseby kommune har stipendordninger for dem som ønsker formell utdanning i samisk. Referansegruppa foreslo også at et samarbeid mellom barnehager og språksentre vil være en fordel for å kunne gi barna et bedre språk og kulturtilbud. I noen kommuner er språksenter og barnehage i samme bygg, og noen medlemmer i referansegruppa sier at dette er en god kombinasjon med at språksentrene kan arrangere aktiviteter for barnehagebarna. Språksentrene og barnehager har derimot veldig forskjellige mandater. Språksentrene har ofte kurs og besøk, mens barnehager skal kunne tilby trygge og kvalitetssikrede tilbud til barn. Samarbeid kan gjerne være positivt, blant annet når det gjelder kultur og språkarbeid i barnehagene, med ved slike samarbeid mellom barnehager og språksentre er det viktig å være klar over de forskjellige rollene til språksentrene og barnehagene.

4.2.2.Kommunereformen og barnehagetilbud for samiske barn

For å styrke og fremme samisk språk og kultur, må det må jobbes for at kommunene har den best mulige organiseringen av samisk barnehagetilbud. For å oppnå målet med flere samiske språkbrukere og at samiske barn blir funksjonell tospråklige, er samiske barnehager med samisk som dagligspråk det beste alternativet.

Hvis forvaltningsområdet utvides i endringene av kommunegrensene, som Sametinget forutsetter at det gjøres, vil større områder komme inn under beskrivelsen samiske distrikt, og dermed vil flere barn få styrkede rettigheter gjennom loven. En eventuell storkommune vil derfor være pliktig til å gi tilbud til barn i barnehager som bygger på samisk språk og kultur. Dette er vil på lang sikt være en reell styrking av samisk språk og kultur.

Barnehagene er viktige arenaer for språkutvikling, og at man må begynne med samiskopplæring allerede i barnehagene. På denne måten blir barna nysgjerrige på språket og vil etterspørre samisk tilbud på skolen. Dette bygger opp argumentet med at det er viktig å sikre barnas rettigheter til samisk barnehagetilbud. Dette er spesielt viktig i prosessene med endringer i kommunestrukturen, slik at omorganiseringer og nye kommuner ikke svekker barnehagetilbudet til samiske barn, men at det heller styrkes.

4.3 Samisk opplæringstilbud

I dag er det samiske skoletilbudet nedfelt i lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven) og i lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). I sameloven gis alle en individuell rett til opplæring i samisk.

Innenfor det samiske forvaltningsområdet skal alle elever ha opplæring etter det samiske læreplanverket, hvor de samiske prinsippene ligger til grunn. Etter opplæringsloven har alle elever, uansett etnisitet rett til opplæring i og på samisk innenfor forvaltningsområdet. Det må sikres at både samiske og ikke-samiske elever som bor i samiske distrikt ikke mister disse rettighetene og muligheten til å få tospråklig og tokulturell kompetanse. Ved eventuelle endringer i forvaltningsområdet for samisk språk, kan dette medføre at retten til opplæring på samisk blir svekket eller at kvaliteten på opplæringen svekkes. Det må derfor jobbes for at rettighetene og kvaliteten på opplæringen styrkes.

I følge opplæringsloven har elever utenfor forvaltningsområdet rett til opplæring *på* samisk på grunnskolenivå dersom de utgjør et antall på minimum ti elever i kommunen. Denne retten består så lenge det er minst seks elever igjen i gruppa. Det er en svakhet i loven at samiske barns rettigheter til å få opplæring på sitt eget språk er avhengig av at minst ti elever i kommunen krever opplæring på samisk. Det er også både urimelig og pedagogisk problematisk at et barn som har startet med opplæring på samisk, kan miste dette tilbudet dersom andre elever som har hatt opplæring på samisk, flytter eller blir ferdige med grunnskolen. Det er diskriminerende at retten til opplæring på samisk for samiske elever begrenses til geografiske områder og antall elever som ønsker slik opplæring. Disse rettighetene er minimumsstandarder i henhold til internasjonale konvensjoner som staten Norge er forpliktet til å følge.

Sametingets plenum har i juni 2014 behandlet sak SR 054/14 Opplæringsloven og privatskoleloven – samiske elevers rettigheter, der man ber om lovrevidering for å styrke samiske barn rettigheter når det gjelder rett til opplæring i og på samisk og på grunnlag av samisk kultur, uavhengig av elevens/foreldrenes bakgrunn, rett til læremidler tilpasset det samiske læreplanverket, samisk spesialundervisning og tilsyn.

4.3.1 Utvikling av samiske læremidler

Sametinget opplever at kommunene ikke alltid bruker de samiske læremidlene. Kommunene må i større grad enn i dag, legge til rette for at skolene og lærerne bruker de læremidlene som finnes på samisk. Det gjelder også, og i særlig grad, for elever som har behov for spesialpedagogisk tilrettelegging og rett til tilpassede læremidler. En slik forventing ligger allerede i opplæringsloven,

der loven forplikter å tilby samisk opplæring (Lov om opplæring,kap. 6), samt forplikter kommunene å skaffe tilveie utstyr og læremidler som skolene skal ha tilgang på (Lov om opplæring, kap.9).

Sametinget har ansvar for å utvikle læremidler på samisk. Sametingets handlingsplan om utvikling av læremidler viser at det er størst mangel på læremidler på ungdomstrinnet og i den videregående skole, samt på lule- og sørsamisk.[14]

4.3.2 Utfordringer i dagens opplæringstilbud i og på samisk

I sametingsmelding om samisk språk er det sagt at en av de viktigste utfordringene for å sikre fremtiden for samisk språk, er at de finnes brukere av språket. For at flere skal bli samiskspråklige, både skriftlige og muntlige, og for å opprettholde det samiske språket og miljøet på best mulig måte, vil bevaring og oppretting av sameskoler og samiske klasser være avgjørende. På slike skoler og i slike klasser brukes samisk både ved lek og opplæring, disse skolene/klassene følger samisk læreplanverk og opplæringen skjer i en samisk kontekst.

I kommuner hvor sameskolens/klassens elever bor spredt, vil skolen/klassen bli en naturlig møteplass for barn med samme språkbakgrunn. En utfordring er at sameskoler/klasser, vil ofte stride i mot nærskoleprinsippet. Det er foreldre og foresatte som i dag bestemmer hvilken skole deres barn skal gå på. Foreldrene må i større grad enn i dag få veiledning fra kommunen på valg av språk for barnet. Dette arbeidet bør iverksettes allerede på helsestasjonen. På den måten er foreldrene forberedt på valg av opplæringsspråk for barnet ved skolestart. En løsning for elever med samisk i nærskolene vil kunne være at elevene innenfor samme område møtes for å ha deler av undervisningen i lag, og/eller kan reise på utflukter i lag. Slik skapes det språkarenaer for samiskelevene, og elevene får møte andre barn som snakker samisk.

En forutsetning for å kunne gi opplæring på samisk er at det er nok samiskspråklige lærere. Rekruttering av samiskspråklig personell er en utfordring også når det gjelder lærere. I dag ser man at det er et generasjonsskifte blant lærerne, som vil innebære et større frafall av lærere over kort tid. I tillegg til denne naturlige avgangen av samiske lærere, ser vi en tendens med at samiske lærere ofte søker seg til andre yrker. Årsaken til manglende interesse for læreryrket kan være mange, blant annet lønns- og arbeidsvilkår. Et rekrutteringstiltak må være å bedre lønns- og arbeidsvilkår for samiske lærere.

Sametinget har ansvar for utvikling av samiske læremidler. Det overføres i imidlertid begrensede midler fra departementet til oppfølging av dette ansvaret. For samiske lærere er det en ekstra belastning at det er lite læremidler på samisk, både ordinære og ikke minst digitale. Det vil derfor være viktig å prioritere utvikling av samiske læremidler. Det er ikke holdbart at samiske læremidler ikke er oppdatert på lik linje som norskspråklige læremidler.

I tillegg til at det mangler læremidler, kan det spesielt utenfor forvaltningsområdet, være ensomt for samiske lærere, da det ikke finnes et samisk arbeidsmiljø. Ved en eventuell kommunesammenslåing er det sannsynlig at arbeidsmiljøet for lærere med samisk språk og kultur i fagkretsen blir bedre, da miljøet blir større.

14 Sametingets handlingsplan for utvikling av læremidler 2015-2018/Sámedikki oahpponeavvoráhkadeami doaibmaplána 2015-218

Fjernundervisning kan benyttes av kommuner som mangler samiske lærere. Samiske lærere ved andre skoler gir opplæring i samisk via nettet, lydbilde overføring eller ved skype. I følge Grunnskolens informasjonssystem (https://gsi.udir.no/)er det for skoleåret 2014-15 gitt 3720 lærertimer til fjernundervisning, dvs. ca 5 lærerstillinger. I dag refunderer fylkesmannen deler av kostnadene til kommune. Kunnskapsdepartementet har utarbeidet et rammeverk for fjernundervisning, som er klar til å tas i bruk høsten 2015.

I mange områder er det mangel på språkarenaer. I rammeverket er ikke hospitering sikret som en del av fjernundervisningstilbudet. I utredningen "*Samisk via fjernundervisning - ei kartlegging og veien videre"* (Solstad, Solstad og og Balto 2012) kommer det fram at godt over halvparten av de spurte foreldrene mente at hospitering er viktig for språkopplæringen. Slike tilbud kan være med å sikre god språkutvikling for elever som får fjernundervisning. Staten refunderer for samisk opplæring med bakgrunn av opplysningene i GSI. Tilskuddet som gis til skoleeiere/kommuner som tilbyr samisk undervisning, dekker ikke de reelle kostnadene ved å drive en tospråklig samisk-norsk skole.

For å sikre et likeverdig samisk skoletilbud uavhengig av hvor elevene bor, er det viktig å forankre retten til hospiteringer/ språksamlinger for elever som mottar fjernundervisning i rammeverket for fjernundervisningsordningen, samt i opplærings- og privatskoleloven. De etablerte fagmiljøene for fjernundervisning må ikke svekkes, men heller styrkes ved omorganiseringer eller kommunesammenslåinger.

Samiske elever som trenger særlig tilrettelagt undervisning utgjør en sårbar elevgruppe. For disse er det særlig viktig å få et tilrettelagt skoletilbud også i forhold til samisk språk og kultur. Det finnes lite forskning på dette feltet, og derfor burde det settes i gang en utredning som kan vise hvordan dagens tilbud fungerer. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), kommunale beredskapsteam skal blant annet gi veiledning til skoleeiere og skoler i saker som angår samiske barn og unges psykososiale skolemiljø. Det er viktig at disse instansene er kjent med sentrale samiske støttefunksjoner, at de kjenner til urfolksrettigheter, og at språk og kultur er ivaretatt i disse enhetene. Kommunene bør iverksette tiltak for å heve kompetansen i disse instansene.

Skole- Norge er opptatt av elevenes psykososiale læringsmiljø. Sametinget har behandlet *Djupedalutvalgets utreding 2015:2 "Å høre til" i sak 028/15 "Sametingets arbeid for et trygt psykososialt miljø for samiske barn og unge".* Dessverre viser tall fra elevundersøkelsen at det blant de samiske elevene er mange som føler seg mobbet eller krenket. Ketil Lenert Hansens doktorgradsavhandling[15] (2011), viser at samene opplever mobbing i større grad enn andre. Hansen viser til en svensk undersøkelse som viser at mobbing kan være en av årsakene til frafall i videregående skole[16]. Kommuner/skoleeiere har ansvar for å jobbe systematisk med dette feltet og forebygge mobbing og krenkelser. Ved en eventuell sammenslåing av kommuner må det jobbes forebyggende for at mobbing av samiske barn ikke eskalerer i en stor kommune. Hvis samiske elever blir i mindretall, kan det føre til at de føler seg utenfor i skolesammenheng.

16 Ungdomsstyrelsen (2013): Tio orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.

4.3.3 Kommunereformen og opplæringstilbud i og på samisk

En kommunereform som har til hensikt å gi likeverdige tjenester, samordnet forvalting og bærekraftige kommuner, vil kunne ha positive innvirkninger for det samiske skoletilbudet. Noen av utfordringene i dag er at opplæring i og på samisk gis i ulik omfang og kvalitet i de ulike kommunene, og det er mangel på samiske lærere. En mer helhetlig forvaltning av det samiske skoletilbudet kan bidra til at kommuner gjøres bedre i stand til å bygge opp samiske kompetansemiljøer, og regionene vil kunne utnytte de faglige ressursene bedre enn i dag.

Sametinget mener at ved eventuelle kommunesammenslåinger, hvor minst en av kommunene er i forvaltningsområdet for samisk språk, må hele den nye storkommunen bli en del av forvaltningsområdet. Dette vil medføre at flere elever får mulighet til å få opplæring på samisk. Sametinget erfarer at mange kommuner utenfor forvaltningsområdet sliter med å få i gang opplæring på samisk. En mulig grunn er at det kreves minst ti elever som ønsker opplæring på samisk før slik opplæring gis. En eventuell positiv konsekvens av kommunesammenslåing vil være at større kommuner vil danne større elevgrunnlag, og det vil dermed være lettere å oppnå denne minimumsgrensa.

En nedleggelse av skoler i samiske grendelag anses som en trussel mot kvaliteten av samiskopplæringen og mot videre rekruttering til slik opplæring (Solstad et al. 2012). Skolene er betydningsfulle for miljøet i de samiske grendelagene og for det samiske tilbudet i opplæringen. Ved kommunesammenslåinger må det sikres at omstruktureringer ikke svekker de tilbud som skolene gir i grendelagene.

Ved eventuelle kommunesammenslåinger forutsetter Sametinget at forvaltningsområdet for samisk språk blir utvidet til å gjelde hele de nye kommunene og at de opparbeidede rettighetene ikke skal svekkes. Elevene skal fremdeles ha rett til opplæring i samisk uavhengig av hvor de bor. Om det samiske skoletilbudet skal være likeverdig med det norske, må det foretas en revidering av opplæringsloven, blant annet ved at loven i større grad sikrer at de samiske elevene har rett på å få læremidler på samisk. Samiske barn på barnehagenivå må få styrket sine rettigheter, og det må satses på rekruttering av samiskspråklige pedagoger.
Det er forutsetning at det finnes personale med samisk språklig og kulturkompetanse både på skolen og på Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Videre er en del av rammebetingelsen for en likeverdig opplæring at skolene får nok ressurser til å drive en god skole, det vil si at finansieringsordningen må dekke de reelle kostnadene skolene har for å gi opplæring i og på samisk.

Sametingsmelding om samisk språk presiserer at en av de viktigste forutsetningene for å sikre fremtiden til samisk språk, er at det finnes brukere av språket. Det er et behov for et holdningsskapende arbeid mot foreldrene, de må motiveres til å velge samisk som hjemmespråk og oppleve at det er nyttig. Kommunene kan aktivt veilede foreldrene og ansette samiskspråklige lærere og ta i bruk de eksisterende læremidlene som finnes på samisk.

Kommuner/skoleiere må drøfte hvilken organisering av opplæringen som gir best resultat for samisk språkutvikling, de må ta stilling til om elevene skal organiseres i egne samiske klasser/ skoler eller andre måter som er egnet for en positiv språklig utvikling av samisk språk. Et godt barnehage og opplæringstilbud for samiske barn er avgjørende for det samiske samfunnet og det samiske språkets eksistens. Avgjørelser som berører disse spørsmålene kan ikke alene overlates til kommunene. Det må komme instrukser fra et overordnet nivå.

Kommunene/skoleeierne må jobbe for at det blir attraktivt å bo i de samiske kommunene. De må lage en skole som er tuftet på samisk kultur og språk, men som også utdanner ungdom til borgere for framtidens samiske samfunn. Sametinget må være en aktiv deltaker i dette arbeidet.

4.4 Samiske pasienter og brukere av helsetjenester

Ivaretakelse av samiske pasienter ved eventuelle sammenslåinger av kommuner må ta utgangspunkt i hvilke utviklings- og endringsprosesser kommunale helse- og omsorgstjenester gjennomgår, og hvilke utfordringer vi står over innenfor fremtidens helse. De grunnleggende prinsippene i Sametingets helse og sosialpolitikk bygger på at det samiske folk har rett til en helse- og sosialtjeneste på lik linje med befolkningen for øvrig.

Likeverdige helsetjenester er et mål Sametinget har felles med nasjonale myndigheter,[17] og forutsetter at helsetjenester for samiske pasienter er tilrettelagt deres språklige og kulturelle bakgrunn. ILO- konvensjon nr. 169, art 25 påpeker at urfolk har rett til å være med å planlegge og administrere helsetjenestene, og at myndighetene har plikt til å sørge for at tilfredsstillende helsetjenester blir gjort tilgjengelig for vedkommende folk.

Samiske pasienters rettigheter er regulert i nasjonale lover og internasjonale konvensjoner. Pasient- og brukerrettighetsloven gir den enkelte pasient rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester, og pasienter skal ha den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen. I § 3-5 påpekes også at informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn. I forarbeidene til loven er samiske pasienter særlig nevnt som målgruppe for denne bestemmelsen. I kommunal helse- og omsorgslov § 3-10 pålegges kommunene å sørge for at samiske pasienter og brukeres behov for tilrettelegging av tjenesten blir vektlagt. Dette er begrenset til å gjelde innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. [18] Rettighetene utenfor forvaltningsområdet må styrkes. Hvis en følge av kommunereformen er at forvaltningsområdet utvides, vil dette vil være positivt for samene.

4.4.1 Status og utfordringer for samiske pasienter

Samiske pasienter møter utfordringer helse- og sosialsystemet, som er knyttet til at samiske pasienter har en annen kultur og ofte et annet språk enn tjenesteutøverne. Det er mangel på kunnskap om og i samisk språk og kultur blant fagfolk på alle nivåer, noe som kan medføre at samiske pasienter ikke mottar et likeverdig tjenestetilbud. Erfaring har vist at helse og

17 Meld. ST. nr 28 (2007 - 2008) Samepolitikken, Meld. St 26 (2014-2015) Fremtidens primærhelsetjeneste - nærhet og helhet.

omsorgstjenesten i ulike kommuner/regioner med samisk befolkning, har varierende bevissthet og kunnskap om samiske pasienters behov.[19] I mange kommuner er bevisstheten og kunnskapen om samisk befolkning fraværende. Utenfor samisk forvaltningsområde for samisk språk, er den samiske befolkningen i stor grad ikke synlige i kommunebildet. Helse- og omsorgspersonell har ofte liten eller ingen kunnskap om samisk kultur og språk. De har derfor begrensede muligheter til å fange opp og vurdere tjenestemottakerens eventuelle behov for tilrettelagte tjenester".

Fastlegen spiller en vesentlig rolle for pasientens helse og bedring. Det fins i dag begrenset antall leger i kommunehelsetjenesten med samisk kompetanse, og spesielt utenfor samiske kjerneområder. Helse og levekårsundersøkelser (Nystad, Melhus og Lund 2006) viser at samisktalende pasienter, var misfornøyde med primærlegetjenesten. Manglende kunnskap om samisk språk og samisk kultur blant helse- og omsorgspersonell kan resultere i feilslått oppfølging av samiske pasienter, og være en trussel både mot kvalitet og pasientsikkerhet. En forutsetning for kvalitet og sikkerhet er at pasient og behandler forstår hverandre. Risikoen for feilbehandling øker også når kommunikasjon er dårlig, og pasientens innvirkning på egen behandling begrenses.

Tilbud om tolketjeneste ved kommunehelsetjenesten og ved legetjenestene er varierende og lite tilfredsstillende. I alt for stor grad er det behandler/helsetjeneste som vurderer behovet for tolk, gjerne ut fra deres vurdering av samiske pasienters kunnskaper i norsk. Kunnskap om bruk av tolk og tilgang til samiske tolker er en utfordring. Sametinget har derfor i samarbeid med Helse Nord RHF og Finnmarksykehuset igangsatt er prosjekt om bruk av tolketjeneste. Utdanning av tolker er også et nødvendig tiltak.

I høringene til en ny folkeregisterlov har Sametinget og Samisk språkutvalg fremmet forslag til frivillig registrering av språk i folkeregisteret.[20] Dette vil kunne ha positive virkninger til samiske pasienter, ved at helsepersonell da kan tilby tolk til de som har registrert seg som samiskspråklige. Det ville vært et behov for flere kriterier i valget på språk, slik at man får opp dem som har samisk som første- og andrespråk. Dette fordi man spesielt i eldreomsorgen opplever at andrespråket blir svekket ved for eksempel demens. Selv om en slik ordning vil være kunne være positivt, er det viktig å huske på at dette kun er en registrering av språk og at registreringen er frivillig. Den vil derfor ikke fange opp alle de samiske pasientene, men vil kunne være til hjelp for helsepersonell.

4.4.2 Samisk språk innenfor kommunale akutt - tjenester og andre nødmeldingstjenester

Kommunene har i dag et ansvar innenfor kommunale medisinske akutt tjenester og innenfor brann og beredskap, slike tjenester er lokalisert innefor den enkelte kommune. Sametinget forutsetter at man ved kommunesammenslåing sikrer at disse tjenestene kan betjene samisktalende innringere.

Kommunenes ansvar innenfor brann og beredskap ivaretas gjennom felles nødsentral (110). Her har den største utfordringen vært å etablere samisk språklige operatører innenfor 110 -sentralene. I Finnmark har kommunene innenfor forvaltningsområdene for samisk språk valgt å løse dette ved at samisktalende innringere kobles over til brannvesenet i en samisk kommune. Dette vurderes

19 Dette er blant annet tatt opp som en utfordring i folkehelsemeldingen, Meld. St. 34 (2012–2013)
20 Høring om ny folkeregisterlov, brev sendt fra Sametinget, 25.06.2015, Forslag til ny folkeregisterlov – høringssvar fra Samisk språkutvalg, mail sendt fra Samisk språkutvalg, 06.07.2015

ikke som en fullgod løsning, da det medfører risikoer som forsinkelser og teknisk svikt. Sametinget er kjent med at ved etablering av nytt nasjonalt nødnett, vil nødvarslinger kobles til nærmeste brannstasjon. Slik Sametinget ser det, vil alle kommunene ha et ansvar for å ivareta samisktalende innringere, og det må være 110 -sentralenes ansvar.

4.4.3 Samiske barn under barnevernets omsorg

Samiske barn har rett til en oppvekst der deres kulturelle og språklige rettigheter ivaretas. Dette gjelder også når de er under barnevernets omsorg. En del av barnevernstjenesten er kommunalt ansvar. Kommunenes ansvar for barnevernstjenesten er regulert i barnevernslovens kapittel 2 og 3.

Internkontroll i barnevernet, forebyggende virksomhet og godkjenning og tilsyn med fosterhjem er noen av de oppgavene den kommunale barnevernstjenesten har. For å kunne gi et tilbud som er likeverdig med tilbudet til befolkningen forøvrig, er det viktig at ansatte i barnevernstjenesten har samisk språk og kulturkompetanse. Samelovens språkregler for forvaltningsområdet for samisk språk gjelder også for samiske barn i møte med barnevernstjenesten.

4.4.4 Kommunereformens betydning for helse og omsorgstilbudet til samiske pasienter

For samiske pasienter og brukere er det tjenester som tilrettelegges samisk språk og kultur som skaper en god tjeneste. Dersom samiske pasienter skal for eksempel oppleve bedre tjenestetilbud innenfor rus og psykiatri i sine hjemkommuner, så må tilbudet ta hensyn til pasientenes språklige og kulturelle bakgrunn. Det må også være en forutsetning at pasienter kan bruke eget morsmål i kontakt med lege. Samiske barn og unge trenger hjelpetilbud som også har kunnskap om hvilke utfordringer de møter som urfolksbarn, og samiske barn i førskolealder har rett på oppfølging av sin utvikling på lik linje med andre barn. Da må det være en helsestasjon som kan kommunisere med barn på deres eget språk tilgjengelig. Samiske eldre skal også gå en trygg alderdom i møte, der egen kultur og språk har en naturlig plass innenfor hjelpetilbudene de mottar.

Det behov med en større bevissthet og kunnskap om samiske pasienter innenfor fremtidig helse og omsorgstjenester. Kunnskapen om samisk språk og kultur må være tilgjengelig i større grad i kommunale helse og omsorgstjenester. Kunnskapen må institusjonaliseres ved å være integrert i kommunale helse- og omsorgsplaner, og ikke være avhengig av enkelte ansattes interesse og kunnskap. Samtidig er det nødvendig å øke kunnskapen om samiske pasienters rettigheter og behov hos helse og sosialfaglig personell. Det bør i utgangspunktet skje gjennom de enkelte fagprofesjonenes grunnutdanninger, men kommuner har også ansvar for faglig oppdatering og kompetanseheving hos egne ansatte.

Kompetanseheving i kommuner har ofte vært vanskelig å prioritere fordi det er kostnadskrevende både i forhold til menneskelige ressurser og økonomi. Sametinget ser at dette kan lettere la seg gjennomføre i større kommuner der det er flere menneskelige ressurser. Det er viktig å sikre at kommuner som har prioritert samiskspråklig personell og som har jobbet for å skape institusjoner som tilbyr samiskspråklige tjenester til innbyggerne, ikke får svekket disse ressursene i en eventuell ny kommune.

Tjenestetilbudet til samiske pasienter innenfor dagens primærhelsetjeneste må bygge på dokumenterte kunnskaper. Gjennom studier og forskning gjennomført av Senter for samisk helseforskning har vi etter hvert fått en del data om helse og levekår i den samiske befolkning. Disse dataene er verdifulle i arbeidet for å synliggjøre både levekår og helseutfordringer i den samiske befolkning. Derimot trenger vi mer dokumentert kunnskap som omhandler tjenestetilbudet til det samiske folk. I Saminor 1, gjennomført av Samisk helseforskning, fremgikk det at samiske pasienter rapporterte mindre tilfredshet med helsetjenesten som ble tilbudt. Muligheten til å bruke eget språk og kulturforskjeller ble oppgitt som grunner.

Vi har ingen ny kunnskap i dag over hvor tilfredse samiske pasienter er med tjenestetilbud de mottar, hverken i små eller store kommuner. Det er derfor behov for en grundige og systematiske oversikter over hvordan helsetjenestetilbudet til samiske pasienters ivaretas i de enkelte kommunene med samisk befolkning. Dette er viktig som et moment i fremtidig organisering av kommuner, og for utvikling av helsetjenestetilbudet til samiske pasienter.

Hvis tjenestetilbudet til samiske pasienter og brukere skal forbedres og være likeverdige med tjenestetilbudet til den øvrige befolkningen må kunnskapen om samiske pasienters rett og behov for tilrettelagte tjenester må være tilstede i større grad i kommunene. Det må legges fokus på dette i fagprofessorenes grunnutdanninger, men også på et kommunalt nivå.

Viderer må kommunens plikt til å sørge for at samiske pasienters eller brukeres behov for tilrettelagte tjenester ved utforming av tjenesten (jfr lov om kommunale helse og omsorgstjenester m. m. § 3-10) endres til å gjelde alle kommuner.

Kommunereformen klarer ikke å løse utfordringene innenfor helse, men i regi av endringene bør det gjøres vurderinger på hvordan forbedre og fornye tjenestetilbudet for den samiske befolkningen.

4.5 Forvaltning av arealer i tradisjonelle samiske områder

Behovet for funksjonelle samfunnsutviklingsområder satt som et av begrunnelsene til kommunereformen (Prop. 95 S, 2013–2014). Funksjonelle samfunnsutviklingsområder er forstått som områder med felles arbeids- og boligmarked og felles samferdselsbehov. Det anses som en utfordring at dagens kommuner ikke utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Fragmentert arealplanlegging og lite helhetlige løsninger sees å være til hinder for samfunnsutvikling. Dette kan ikke sies å værerealitet for de fleste samiske områdene, bare med tanke på geografien. Spørsmålet blir da hva som er gevinsten for kommunesammenslåing i lys av areal- og ressursforvaltningen i de samiske områder. Hvordan kan en forstå ”funksjonelle samfunnsutviklingsområder” ut i fra samisk perspektiv?

4.5.1 Rettsgrunnlag for forvaltning av arealer i kommuner

Plansystemet er et sentralt virkemiddel for å følge opp Norges internasjonale forpliktelser ovenfor samer som urfolk. Forvaltning av arealer skjer i stor grad lokalt i kommunene, med plan- og bygningsloven som styringsredskapet. Loven gir den enkelte kommune omfattende myndighet og ansvar for å forvalte egne arealer og skal sikre også samiske interesser ved forvaltning av land

og vann. Lovens § 3-1, som omfatter oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, fastslår at all planlegging skal ”*sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv”*.

Etter Sametingets erfaring er det varierende kunnskap i kommuner om hva plan- og bygningslovens formålsparagraf 3-1 bokstav c innebærer i planlegging. Dette kan skyldes at dette hensynet er nytt i planloven. Begrepet ”naturgrunnlag for samisk kultur og næringsutøvelse” kan virke fremmed for dem som ikke jevnlig forholder seg aktivt til samisk kultur og samfunnsliv.

Kommunene skal etter naturmangfoldloven § 8 i alle beslutninger som berører naturmangfoldet legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk. Det bør legges mer vekt på gode lokale prosesser for at tradisjonell kunnskap om bruken av områder kan anvendes i planprosesser. *Àrbevirolaš máhttu,* tradisjonell samisk kunnskap er i liten grad blitt dokumentert i offentlige databaser. Sametingets referansegruppe var av den oppfatningen at sammenslåing av samiske kommuner med norske kommuner ville svekke muligheten til å ivareta *árbevirolaš máhttu* i planprosesser. Til tross for lovpålagt ansvar er det fare for at det er lite forståelse for slik kunnskap i en kommuneadministrasjon uten samisk kulturkompetanse.

Sametinget har ansvar for å veilede kommuner, fylkeskommuner og andre i planleggingen etter plan- og bygningsloven, i saker av betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Som hjelpemiddel til dette har Sametinget utarbeidet en planveileder (Sametingets planveileder 2010) [21] som konkretiserer hensyn som bør og må tas i planleggingen for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Planveilederens virkeområde er det tradisjonelle samiske området, som omfatter de fire nordligste fylkene i sin helhet, samt enkelte kommuner i Sør-Trøndelag, Hedmark og Møre og Romsdal . Det tradisjonelle samiske området er definert i merknaden til § 5-4 tredje ledd i plan- og bygningsloven og tilsvarer det samme området som er definert i konsultasjonsavtalen Sametinget har med staten[22]. Området omfatter et mye større geografisk område enn forvaltningsområdet for samisk språk eller virkeområdet for Sametingets tilskudd for næringsutvikling.

Gode planprosesser krever både solid planfaglig kompetanse og forståelse for at man lever i et samfunn med to kulturer – den samiske og den norske. Det er en utfordring for små kommuner å rekruttere og beholde fagfolk for kommuneplanlegging blant annet på grunn av mangel på fagmiljø (NIVI Rapport 2014:1).Dette bekreftes av Sametingets referansegruppe. Bruken av konsulenttjenester i kommunene er utstrakt. Konsekvensutredninger Sametinget har vært undersøkt, kan tyde på at det er brukt konsulenter uten kompetanse om samisk naturbruk. Utredningene har derfor mangelfull forståelse for lokale forhold, som reindriftas og fjordfiskeriets arealbruk. Kommuner i referansegruppa ser fordelene ved større planfaglige miljøer, men anser ikke sammenslåing av kommuneadministrasjoner som nødvendigvis den eneste løsningen .

En løsning på utfordringen som kommuner selv ser, er gjennom interkommunalt samarbeid å etablere et felles plankontor som betjener flere kommuner. En annen måte å takle utfordringen på, er å sette krav om kunnskap om samiske samfunnsforhold i anbudsutlysninger ved innhenting

22 Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (2005)

av konsulenttjenester. I følge referansegruppa blir dette ikke praktisert, blant annet på grunn av begrensede økonomiske resurser og søken etter økonomisk mest gunstige tilbud. En tredje mulighet er å styrke samhandlingen mellom kommunene og Sametinget i arealplanarbeidet, der Sametinget i sterkere grad kan innta en utviklerrolle også på dette samfunnsområdet.

4.5.2 Utfordringer ved arealplanlegging og samiske næringer

Tradisjonelle samisk næringer har tradisjonelt vært og er fortsatt betydningsfulle for samisk språk, kultur og samfunnsliv. Tradisjonelle samiske næringer er viktige for å bevare og utvikle det samiske språket og disse anvender seg mye av samisk tradisjonell kunnskap. I tillegg gir tradisjonelle samiske næringer økonomiske gevinster for lokalsamfunnet (Kalstad og Lie 2009). I dette kapittelet tar vi for oss reindrift og kystfiske.

I kommunal planlegging hvor reindriftsinteresser blir berørt, er kommunene pålagt å vurdere de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet (Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov 2009w.[23] Kommunene har samtidig ingen stillinger med reindriftsfaglig kompetanse, slik det har vært vanlig i jordbruket. Reindriftsutøverne har nødvendigvis heller ikke bostedsadresse i kommuner der de store deler av året utøver reindrift. Reinbeitedistriktene strekker seg ofte over flere kommuner og det er utfordrende for kommunene å utrede eller beskrive den samla belastningen for reindrifta ved nye areaplaner. Dette resulterer i at det i en del tilfeller fremmes innsigelser fra Sametinget grunnet mangelfullt konsekvensutredning av sumvirkningene av tidligere og planlagte tiltak. Samtidig registrer Sametinget at staten ved fylkesmannsembetene har begynt å kreve mer helhetlige konsekvensvurderinger fra kommuneplaner som legges frem.[24]

Når det gjelder kommuners arealmessige størrelse, kan på den ene side arealmessig større kommuner være en fordel for reindrifta ved at det i større grad muliggjør en helhetlig arealplanlegging for reindrifta. Det blir færre kommuner og overordna arealplaner å forholde seg til, noe som kan lette den administrative oppfølgingen for reinbeitedistriktene. På den andre siden vil større kommuner kunne resultere i at reindrifta i større grad blir marginalisert og usynliggjort i den kommunale sakshåndteringen, noe som lett medfører at reindriftas arealbehov nedprioriteres.

Reindriftssamiske samfunn har tradisjonelt vært avhengige av *verddevuohta*, et gjensidig vennskapelig bytteforhold med fastboende samer langs flyttelei og i sommerbeiteområder. Sametingets referansegruppe for kommunereformen påpeker at det er fare for at denne forståelsen for hverandres behov i enda større grad kan forsvinne i nye storkommuner.

Regjeringen legger opp til en femdobling av havbruk i Norge mot 2050 (St. Meld. St. 16 2014-2015). På grunn av kaldere hav og mye ledig areal har Nord-Norge det største potensialet for økning i havbruksnæringen.Dette berører de tradisjonelle samiske kyst- og fjordområdene. Samene har alltid fisket og brukt sjøen i sine nærområder. Bevaring av fiskeressursene og rettigheter for fiske i kyst og fjordområdene er sentrale samepolitiske og samerettslige problemstillinger.

Kommuneplanens arealdel omfatter kystsone inntil én nautisk mil fra grunnlinja. I de senere årene har kommuner blitt oppfordret til å utarbeide interkommunale kystsoneplaner.[25] Større

24 Fylkesmannen i Nordland i innspillet til planprogram for Narvik kommunens kommuneplanens arealdel.
25 Se for eksempel Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær (2011) og T-1497 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011)

sammenhengende havområder kan gi mulighet for mer helhetlig og forutsigbar planlegging, som tar i hensyn fjordsystemenes bæreevne i forhold til belastningen fra akvakultur og annen aktivitet.

Det kan oppleves som utfordrende for lokale brukere og fiskeriinteresser å bli hørt i planlegging av bruk av kyst- og havområder. Kommunenes vilje og evne til å hente inn tradisjonell kunnskap om fiskeplasser, viktige gyte- og beiteområder og befolkningens bruk av kystområder settes på prøve i møte med havbruksnæringens behov for nye områder for oppdrett. Mulighet for medvirkning kan svekkes dersom avstanden mellom lokale brukere med tradisjonell kunnskap og kommunale planmyndigheter blir større. Lokalsamfunn og samiske bygders interesser kan i større kommunestrukturer lettere tilsidesettes enn i mindre. Samtidig vil god plan- og fiskerikompetanse i kommunene være et viktig bidrag for å oppnå en god lokal og samisk medvirkning.

4.5.3 Deltakelse i beslutninger om bruken av arealer

Plan- og bygningslovens § 5-1 slår fast at kommuner har et særlig ansvar til å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Lovkommentaren presiserer at dette kan gjelde også grupper av den samiske befolkningen som ikke bestandig har den samme tilgangen til aviskunngjøringer og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen. Dette gjelder for eksempel reindrifta, som er til stede i en kommune kun deler av året. Deres mulighet for medvirkning i planprosesser avhenger mye av at kommunen legger til rette for det.

Tradisjonelle samisk næringer har ulike grader av organisering. Uten en klar organisering av interesser er det i dag vanskelig å nå fram overfor offentlige beslutningstakere. Dette vil sannsynlig særlig skje der det er stor avstand til beslutningstakerne, noe som gjerne er tilfelle i større politiske og administrative enheter. Reindrifta er relativt godt organisert, både lokalt og sentralt. Det stiller seg noe annerledes for andre samiske næringer, som kystfiskeri og utmarkshøsting. For slike næringer kan det være vanskeligere å fremme krav og ivareta sitt naturgrunnlag.

Når det gjelder offentlige beslutninger, kan en skille mellom medvirkning og deltakelse. For samiske interesser og rettighetshavere foreligger det en rett til å bli konsultert om tiltak som kan påvirke dem direkte (jf. ILO 169 art. 6). Samer har samtidig en rett til å delta i bruk, vern og forvaltning av naturressursene (jf. ILO 169 art. 15). I kommuner der samer utgjør et flertall, vil retten til deltakelse i forvaltningen av naturressursene kunne sies å være ivaretatt. Det samme kan vanskelig sies å være tilfelle i kommuner der samer er i er klart mindretall. I mindretallssituasjonen vil derfor behovet for medvirkning i form av konsultasjoner være særlig påkrevd. Det å etablere mekanismer for konsultasjoner er å arbeide for å institusjonalisere samerettslige forpliktelser og samepolitiske målsettinger. Som diskutert i kapitlet om samisk offentlighet har ikke kommuner med samisk flertall og kommuner der samer allerede nå er i et mindretall de samme forutsetningene for en slik institusjonalisering. Kommuner med samisk flertall opererer allerede nå i en samisk offentlighet, der ivaretakelse av de samiske interessene er en selvfølge. I kommuner der den norske befolkningen er i majoritet, vil forståelsen for det samiske perspektivet variere avhengig av graden av samepolitisk institusjonalisering.

Sametingets rett til å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse har en folkerettslig

begrunnelse og er en måte å ivareta en utvilsom konsultasjonsplikt som påhviler plan- og konsesjonsmyndigheter ovenfor den samiske befolkningen (Plan- og bygningslovens § 5-4). Sametingets innsigelsesmyndighet ivaretar imidlertid ikke konsultasjonsretten til direkte berørte samiske interesser. Selv om det foreligger en medvirkningsbestemmelse i plan- og bygningsloven, ivaretar den nødvendigvis ikke plikten til slike konsultasjoner på kommunalt nivå. Det mangler i dag en tydelig lovmessig innarbeiding av kommunenes konsultasjonsplikt. Med en slik innarbeiding kan større kommuner ha bedre forutsetninger enn mindre kommuner til å etablere nye samiske samarbeidsorganer eller kommunedelsutvalg.

4.5.4 Bruken av utmark

Bruken av utmark og forvaltning av fornybare naturresurser reguleres gjennom et annet lovverk enn plan og bygningsloven. Det er en rekke lover som gir mulighet for lokal styring og lokale tilpasninger på kommunenivå. Slike lover kan være for eksempel viltloven, lov om innlandsfiske og motorferdselslov.

I Finnmark har samene gjennom finnmarksloven fått anerkjent kollektive og individuelle rettigheter som er opparbeidet gjennom langvarig bruk av land og vann. Finnmarksloven har bestemmelser som gir lokalbefolkningen, både på kommune- og fylkesnivå, enkelte rettigheter, jf. §§ 22-24. Endring av kommunegrenser i Finnmark vil kunne endre hvem regnes som lokalbefolkning på kommunenivå. Dette er ikke nødvendigvis i tråd med forarbeidene til loven. Når det gjelder forvaltningen av grunn og bruksrettigheten gjennom Finnmarkseiendommen, er det også en særskilt bestemmelse i § 10 for kommunene, hvor det antas at samene har kollektive eiendomsrettigheter. Denne bestemmelsen vil måtte endres dersom kommunegrensene endres som følge av kommunereformen.

For områdene utenfor Finnmark er ikke rettighetsbildet avklart på samme måte. Mye av landområdene eies av private eller av staten. Noen områder er organisert gjennom allmenninger. Dette skaper utfordringer for forutsigbarhet til både reindriftas arealbruk og utøvelse av samisk utmarksbruk.[26]

I nordsamisk beskriver uttrykket *meahccásteapmi* den mangfoldige utmarksbruken som ikke lar seg kategorisere kun som næringsutøvelse eller fritidsbruk, men som folk har utøvd siden uminnelig tid som en del av selvforsyning. Utmarksbruken har vært kjernen i *birgejupmi,* måten folk har overlevd på av naturens ressurser. Kunsten om å samle til livets opphold fra naturen, tilhører *árbevirolaš máhttu,* den tradisjonelle samiske kunnskapen om naturen. Denne kunnskapen innebærer forståelse om forvaltning av naturresurser og menneskets plass i naturen. Den er videre overført fra generasjon til generasjon, som en del av bruken av høstings- og bruksområder, fortellinger og ritualer.[27]

I de tradisjonelle samiske områder er det i dag fortsatt en kultur som tilsier at grender, slekterog grupper har en uformell tradisjonell fortrinnsrett til bruk av ”sine” områder til høsting av naturressurser. Rettigheten er ikke formelt anerkjent og dermed ikke lett identifiserbar i en

26 Reindrift og kommodifisering av utmarka i sørsamiske områder (2010-2013).
27 Se for eksempel Guttorm (2011) Árbediehtu (Sami traditional knowledge) – as a concept and in practice.

forvaltningssammenheng. Samtidig er denne måten å dele resurssene på i mange lokalsamfunn allment akseptert. Tradisjonell bruk av områder til vedhogst, bærsanking, jakt og fiske kan bli mindre respektert i større kommuner, med tanke på likebehandling av kommunens innbyggere.

Dagens lovverk har heller ikke regler som muliggjør en formalisering av den tradisjonelle geografiske delingen av ressursene. Det nærmeste man kommer slike regler er finnmarkslovens § 24. Denne måten å dele ressursene på, etter en samisk tenkemåte og tradisjon, kan derfor forsvinne i storkommunen, særlig dersom samiske flertallskommuner slås sammen med andre større kommuner. Det er derfor viktig at man er klar over at endringer av kommunestrukturen kan føre til administrative og politiske forordninger som kan bidra til å frata muligheten til å utøve samisk kultur og vedlikeholde tradisjoner.

Særlover som regulerer forvaltning av enkelte fornybare resurser gir anledning til lokale tilpasninger på kommunenivå. Kommunereformen vil kunne påvirke muligheten for å gi lokalbefolkning enkelte fortrinn dersom man praktiserer likebehandlingsprinsipp mellom innbyggerne. I en storkommune flyttes muligheten til å bestemme over forvaltning av fornybare resurser lengre unna de som lokalt høster av resurser.

Utfordringer som kommunereformen kan by på, kan for eksempel være knyttet til laksefiske i elver som i dag er regulert kommunevis, der kommunens innbyggere er rettighetshavere. I Karasjok har kommunens innbyggere rett til fiske fra båt etter laks. Andre eksempler er stangfiske i Tanavassdraget, elgjakt på kommunebasis, innlandsfiske med garn og forskrift om vårjakt på ender i Kautokeino. En kommunesammenslåing kan ikke medføre at kretsen av rettighetshavere uten videre blir utvidet. Dette kan bli uklart om det ikke også foretas endringer i lover og forskrifter om disse rettighetene.

4.5.5 Kommunereformen i lys av arealforvaltning

Det fare for at samiske hensyn, tradisjonell bruk og kunnskap om områder både når det gjelder land og vann kan komme dårligere ut ved endringer av kommunestrukturene. Det bør sikres mekanismer som gjør at samiske interesser, lokale grupper og grender ikke får mindre gjennomslag for sine interesser i kommunale planprosesser etter kommunereformen. Det må sikres at tradisjonell kunnskap, lokale kunnskaper og interesser blir synlige og en viktig del av beslutningsgrunnlaget i planprosessene også i de nye storkommuner.

Konsekvensene av endring av kommunestrukturen vil avhengig av om kommuner per i dag har et samisk flertall eller et samisk mindretall. Som diskutert tidligere i utredningen, vil det være tilbakeslag av utvikling av samisk offentlighet dersom det etter kommunereformen ikke lenger finnes samiske flertallskommuner.

I kommuner der samer utgjør en mindretall i dag, kan mulige løsningsalternativer være etablering av kommunedelsutvalg med myndighet til å bestemme over bruken av arealene i sitt virkeområde. I tillegg vil forpliktende samepolitiske samarbeidsorganer være nyttig, og arbeidet med konsultasjonslovgivning må fortsette.

Før fastsetting av nye kommunegrenser, er det behov å endre lover som regulerer bruken av fornybare naturresurser som baserer seg på dagens kommunegrenser.

5. Det samiske perspektivet i kommunene

Regjeringen har lagt til grunn ti kriterier som angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.[28] For den videre drøftingen kan disse ti kriteriene sammenfattes til a) samfunnsutviklingsområder, b) økonomi, c) geografisk avstand, d) kompetanse, kapasitet og rettssikkerhet, e) identitet og styring.

Vi vil først drøfte og oppsummere kommunestrukturens betydning for ivaretakelse og utvikling av samisk identitet og styring, eller det vi har kalt den samiske offentligheten. Deretter går vi over på en drøfting av situasjonen for de særlige saksområdene samisk samfunnsutvikling, språk, opplæring, helse og arealforvaltning i lys av samlekriteriene samfunnsutviklingsområder, økonomi, geografisk avstand og kompetanse, kapasitet og rettssikkerhet. Til slutt vil det gis noen hovedanbefalinger for styrking av samiske perspektiv i kommunene.

5.1 Kommunestrukturens betydning for en samisk offentlighet

Kommunene har en helt sentral rolle i å iverksette samepolitikken. I kapittel 3 har vi sett at samepolitikken i stor grad er bygget på en kollektiv dimensjon som medfører at en har geografiske tilnærminger til rettigheter og virkemidler for gjennomføring av samepolitikken. I en slik sammenheng blir betydningen av å opprettholde samiske flertallskommuner eller kommuner der det samiske mindretallet preger kommunen, stor.

Sametinget er samtidig helt sentral, og på mange vis en kjerneinstitusjon, for utforming og gjennomføring av samepolitikken. For områder der samene er i et konstant og betydelig mindretall, vil tilknytningen mot Sametinget være særlig viktig for å kunne utvikle en samisk offentlighet med bevissthet, debatt og vilje til å ivareta og utvikle samisk språk, kultur, næringer og samfunn. En eller to store samiske flertallskommuner kan styrke dette områdets muligheter til å møte utfordringer for samisk samfunnsutvikling og tjenesteyting.Dette vil samtidig kunne skje på bekostning av Sametingets posisjon i samhandlingen med statlige myndigheter, fordi slike kommuner med større tyngde alene vil kunne tale på vegne av generelle samiske samfunnsinteresser. Dette vil igjen kunne gå ut over muligheten til å inkludere områder og kommuner der samer er i en mindretallssituasjon i den samiske offentligheten, representert ved Sametinget.

Sameretten, som kan sies å utgjøre en syntese mellom kollektive rettigheter som (ur)folk og individuelle rettigheter som minoritet, gir seg utslag i at samepolitikken i dag bygger på at det er a) kommuner der samer er i flertall, b) kommuner der samene er i sterkt mindretall og c) et eget folkevalgt organ - Sametinget - som binder sammen en felles samisk offentlighet. En endring

28 Disse kriteriene er 1) Tilstrekkelig kapasitet, 2) relevant kompetanse, 3) tilstrekkelig distanse, 4) effektiv tjenesteproduksjon, 5) økonomisk soliditet, 6) valgfrihet, 7) funksjonell samfunnsutvikling, 8) høy politisk deltakelse, 9) lokal politisk styring,
10) lokal identitet

av kommunestrukturen i retning av at det bare er samiske mindretallskommuner, vil svekke den kollektive dimensjonen i samepolitikken og slik svekke samepolitikken som bygger på at samene utgjør et fellesskap - et folk. En endring mot at det er en eller to store samiske flertallskommuner, vil på den annen side kunne svekke Sametingets posisjon og dermed muligheten for inkludering og innflytelse av samene utenfor flertallsområdene.

Selv om kommunene er helt avgjørende for implementering og institusjonalisering av samepolitikken, har ikke samspillet mellom Sametinget og kommunene angående samisk samfunnsutvikling nødvendigvis vært et hovedspor i utvikling av samepolitikken.

Oppmerksomheten har i større grad vært rettet mot samspillet mellom Sametinget og statlige myndigheter, selv om det allerede i 2002 ble inngått samarbeidsavtale mellom Sametinget og Troms fylkeskommune.[29] Arbeidet som legges ned i tilknytning til kommunereformen vil kunne bidra til å rette oppmerksomheten mot styrkingen av samspillet mellom Sametinget og kommunene. Et samarbeid som går utover dagens avtaler om benyttelsen av tospråklighetsmidler og samarbeidsavtalene med fylkeskommuner og regionbyene Tromsø og Bodø, samt eventuelt Alta og Oslo. Arbeidet med kommunereformen vil derfor, uavhengig av hva som blir den endelige kommunestrukturen, kunne gi grunnlag for å styrke samspillet mellom kommuner og Sametinget for ivaretakelse av det samiske perspektivet i kommunenes virksomhet.

5.2 Kommunestrukturens betydning for samisk kultur

En tiltakende utvikling av kommunens flersidige rolle som samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver har og betydning for hvordan tradisjonelle samiske næringer, arealforvaltning, språk, opplæring og helse kan ivaretas.

Kommunene har en viktig rolle som samfunnsutvikler. Dette har tradisjonelt vært knyttet til å understøtte næringsutvikling og sysselsetting med arealforvaltning, men kan og ses i forhold til utvikling av språkarenaer, opplæringsmiljø og kulturutvikling. Antallet innbyggere vil ha betydning for størrelsen på kommuneorganisasjonen, og dermed også de ressurser som er tilgjengelige for å engasjere seg i ulike oppgaver. Kommunenes geografiske avgrensning og lokalisering har og betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Store deler av den samiske befolkningen tilhører kommuner med liten befolkning, spredt bosetting og store geografiske avstander. Dette gjør det svært krevende å aktivt innta en rolle som samfunnsutvikler.

Som rapporten viser, har det i STN- området og i det samiske språkforvaltningsområdet siden 1990 vært en betydelig folketallsnedgang, der flytting er den viktigste årsaken. Befolkningssammensetningen blir samtidig eldre. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at folketallet på landsbasis i samme tidsperiode har økt. Kommuner i STN- området og forvaltningskommunene blir derfor ikke bare mindre i faktiske innbyggertall, men relativt i forhold til mange kommuner ellers.

29 Det ble videre inngått avtaler med Finnmark fylkeskommune i 2003, en fellesavtale om det sørsamiske området med de fire fylkeskommunene i sør i 2005 (Hedmark, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland) og med Nordland fylkeskommune i 2006.

Selv om det innenfor det samiske språkforvaltningsområdet også er store variasjoner, er det snakk om kommuner med relativt lavt befolkningstall i utgangspunktet. Porsanger kommune har flest innbyggere med 3925, mens Røyrvik har minst med 475 innbyggere.[30] I disse samiske områdene er det et relativt ensidig næringsgrunnlag, knyttet til offentlige virksomheter og primærnæringer. Lave innbyggertall i samiske språkforvaltningsområder gjør at det er svært krevende å inneha kompetanse og kapasitet til å innta en aktiv rolle som samfunnsutvikler. Når fire av de 10 samiske språkforvaltningskommunene i 2015 også er på Robeklista (Kautokeino, Karasjok, Porsanger og Tysfjord), er de økonomiske forutsetningene til et aktiv næringspolitikk også begrenset.

Samepolitikkens sentrale oppmerksomhet mot vern av kultur og tradisjonelle primærnæringer kan nok også til en viss grad ha virket til en tradisjonsorientering, der tilrettelegging for nye næringer eller utvikling av innovasjonsmiljøer har liten plass. Det kan og hevdes at Sametinget i begrenset grad har benyttet sine økonomiske virkemiddelordninger til aktiv samfunnsutvikling i samspill med kommunene. De siste års utvidelse av STN-området, uten at næringstilskuddsposten har økt, har også vært med på å svekke muligheten til en konsentrert satsing som hadde kunnet supplere regionale utviklingsprogram.

De samiske språkforvaltningskommunene er alle store i geografisk utbredelse. I disse kommunene foregår det ikke en utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser og de er heller ikke i videre grad del av en økende regional integrasjon. Det er derfor lite grunnlag for å si at det samiske språkforvaltningsområdet inngår i funksjonelle samfunnsutviklingsområder med andre kommuner. De deler i liten grad bolig-, transport- og arbeidsmarkeder som vil kreve større grad av felles arealplanlegging. For en kommune som Tysfjord kan en tvert i mot si at fjorden, som tidligere bandt kommunene sammen, i dag fungerer som et hinder for utvikling av et felles arbeids- og boligmarked, og dermed også for politisk samarbeid om samfunnsutvikling.[31] I andre områder igjen kan det være samiske bygder som har utstrakt samhandling og felles identitet, men hvor disse er delt mellom kommunene, noe som langt på vei kan sies å være tilfellet i det markasamiske området.

Tradisjonelle samiske næringer og arealbrukere, som reindrift, kyst- og fjordfiske og i noen grad utmarkshøsting, foregår over store geografiske områder og på tvers av kommunegrenser. Det er ganske vanlig at slike utmarksbrukere har bostedsadresse i en kommune og bruksområder i flere kommuner. Kyst- og fjordfiskere og reindriftsutøvere må forholde seg til flere kommuner i arealplanleggingen. I tillegg til at dette i seg selv kan oppleves uhensiktsmessig av næringsutøverne, kan en risikere at kommunene er mindre opptatt av å ivareta næringer og næringsutøvere som har bosted og er skattegiver i andre kommuner.

Selv om vi vanskelig kan snakke om store utfordringer knyttet til funksjonelle samfunns-utviklingsområder for store deler av det samiske området, har vi her pekt på at det likevel er forhold som kan tilsi at i noen områder vil den samiske samfunnsutviklingen styrkes ved at kommunestrukturene endres. Dette kan skje både ved oppdeling og sammenslåing av kommuner. Endrede kommunegrenser vil gi et økt befolkningsgrunnlag, med mulighet for økt vekt på fornying

30 Befolkningsstallet i de øvrige forvaltningskommunene er 01.01.15: Snåsa 2453, Kåfjord 2182, Nesseby 934, Tana 2909, Karasjok 2708 og Kautokeino 2914

31 Sven-Roald Nystø artikkel i FiskeribladetFiskaren 06.03.2015

av næringsvirksomheten. Det vil legge til rette for mer helhetlig arealplanlegging for arealkrevende samiske næringer, det kan tilpasses nye ferdselsårer og binde sammen samiske bygder med felles identitet.

Endret kommunestruktur for samiske flertallskommuner må likevel vurderes ut fra andre forhold, slik vi har drøftet overfor. For disse kommunene vil det være mer rimelig å snakke om en form for kulturell samfunnsutvikling. Det er snakk om områder de samisk kultur står relativt sterkt og der samhandlingen mellom disse kommunene og Sametinget er en viktig forutsetning for samisk styring, politisk deltakelse og selvbestemmelse, og dermed også for en særskilt samisk verdiskaping

Gjennomgangen av situasjonen for saksområdene språk, opplæring, helse og arealforvaltning viser at det er en stor utfordring å sikre samiskfaglig kompetanse og kapasitet i kommunene. Det gjelder særlig i språk, men og i kulturforståelse, og merkes sterkt innefor opplærings- og helsesektoren. Sammenslåing av kommuner for å danne større fagmiljø som kan ivareta økte oppgaver som tillegges kommunene er en av hovedgrunnene til kommunereformen. For styrking av samisk språklig og kulturell kompetanse og kapasitet er det dermed ikke gitt at slike sammenslåinger vil møte denne utfordringen. Det er i utgangspunktet begrenset tilgang på samisk språkkompetanse, samiske lærere og samiske helsearbeidere. Selv ved en sammenslåing av noen av de samiske flertallskommunene er det ikke gitt at tilgangen til slik kompetanse vil øke.
Store geografiske avstander tilsier at det under en hver omstendighet må være tjenesteinstitusjoner som barnehager, skoler, eldresentre og helsestasjoner som i liten grad kan samlokaliseres.
På opplæringsområdet vil for eksempel utfordringen med å utvikle gode samiskspråklige opplæringsmiljø i liten grad løses ved kommunesammenslåing, siden de geografiske avstandene innebærer at det knapt finnes samiskspråklige skoler eller klasser som kan flyttes og slås sammen. Større kommuner som samtidig innebærer at de samiske språkreglene vil gjelde i hele storkommunen kan på den annen side bidra til en sterkere grad av institusjonalisering av samepolitikken. Selv om arbeidsplassene ikke nødvendigvis samlokaliseres vil det faglige samarbeidet og samvirke kunne bli videre og dypere innefor en felles politisk og administrativ struktur.

Det er rimelig å forvente at samiske språkforvaltningsområder vil dekke enkeltkommuner fra Trøndelag til Finnmark. I tillegg vil det være mange kommuner som ikke er i språkforvaltningsområdet som er pliktig til å yte tjenester på samisk på individuelt grunnlag og som har en samisk befolkningen den aktivt må forholde seg til. Denne situasjonen gir derfor grunnlag for å mene at det må vurderes andre særskilte tiltak enn kommunesammenslåing for språklig og kulturell kapasitets og kompetansestyrking i og mellom kommuner. Her vil utvikling av fellesspråklige tjenestesentre og etablering av utviklingsprogram på språk-, opplærings- og helseområdet etter partssamarbeid mellom kommuner, Sametinget og statlige myndigheter være alternativer. Økte økonomiske rammer og utvikling av strategier for rekruttering av fagpersonell med samisk språk- og kulturkompetanse bør også vurderes utviklet. Fra de samiske språkforvaltningskommunene er det sterkt framhevet at de økonomiske kostnadene ved å fullt ut fungere som likestilte språkkommuner i dag ikke dekkes av tospråklighetsmidlene.

For å ha en god rettssikkerhet i offentlig myndighetsutøving, er det ofte en fordel med en viss distanse mellom saksbehandler og bruker. Det er vanskelig å få til i små kommuner. En dimensjon for å sikre god rettssikkerhet, er imidlertid myndighetsutøverens innsikt i samisk kultur og lokal sedvane. Dette er i stor grad tilfellet i de samiske flertallskommunene, og en risikerer at dette vil kunne falle bort ved sammenslåinger som resulterer i at en går over i en mindretallskommune. Dette dreier seg både om språk og kulturkunnskap. Særlig i utmarks- og arealforvaltningen kan det sies at det påhviler en plikt til å ivareta samisk språk og kultur, sedvaner og rettstradisjoner. Denne plikten følger av grunnlovens § 108 og menneskerettsloven (jf. SP art. 27), som også medfører en plikt til å iverksette særskilte tiltak om det er nødvendig for vern og utvikling av kulturen. Plikten følger videre ILO 169 artikkel 8 hvor det framkommer at det ved anvendelse av lover og forskrifter overfor urfolk så skal det tas vesentlig hensyn til deres sedvaner eller sedvanerett. Det foreligger derfor relativt høye krav til innsikt i samisk kultur og kunnskap om samisk rettsforståelse også i kommunal forvaltningsutøvelse. Denne rettssikkerhetsdimensjonen vil det være vanskeligere å ivareta om det ikke også er samiske flertallskommuner der slik kunnskap inngår som en daglig og mer selvsagt del av kommunens virksomhet.

5.3 Oppsummering og tilrådinger

For samepolitikkens del må samiske flertallskommuner eller kommuner der samer er i så stort mindretall at det preger lokalsamfunnet være et særlig kriterium ved vurderingene av kommunesammenslåinger. Disse kommunene er helt sentrale for utviklingen av en samisk offentlighet som muliggjør at samene som folk og urfolk kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. De samiske flertallskommunene står samtidig overfor de samme utfordringene som mange andre småkommuner med nedgang i et allerede lavt innbyggertall, en svak økonomi, et lite differensiert næringsliv og store geografiske avstander. Når behovet for å styrke disse kommunenes roller som samfunnsutvikler og tjenesteyter i begrenset grad kan skje ved kommunesammenslåing er det nødvendig å utforme alternative grep og tiltak. En måte å møte disse utfordringene på for samiske språkforvaltningskommuner, og i særlig grad for de samiske flertallskommunene, er å utvikle samiske utviklingsprogrammer i et partnerskap mellom kommunene og Sametinget for områder som næringsliv, språk, opplæring og helse. Om slike programmer kan utvikles og gjennomføres vil imidlertid avhenge av flere forhold som tilgang på økonomiske virkemidler, prioriteringer og rollefordelinger.

For språkforvaltningskommuner der samene er i et betydelig mindretall vil kommunesammenslåinger kunne medføre en svekket ivaretakelse av samiske perspektiver. Det at kommunen tilhører språkforvaltningsområdet innebærer at samepolitikken sterkere blir institusjonalisert. Det er derfor sentralt at nivået på språkforpliktelsene må omfatte hele kommunene og ikke bare deler av den. Sametinget har stilt seg åpen for at det ved slike kommunesammenslåinger kan etableres overgangsordninger i påvente av gjennomgang og eventuelle endringer av samelovens språkregler. For etablering av slike overgangsordninger må det imidlertid inngås klare bindende avtaler som sikrer at nye kommuner i sin helhet skal omfattes av språkforpliktelser som er på nivå med dagens bestemmelser i sameloven.
Samene er et folk og urfolk. Dette innebærer noen særlig forpliktelser ikke bare for vern og utvikling av kultur og sikring av ressursgrunnlaget, men også for involvering i beslutninger som kan påvirke samene direkte. Dette gjelder også på kommunalt nivå. En kommunereform som har

som målsetting å styrke lokaldemokratiet må derfor ivareta samenes kollektive rett til likeverdig deltakelse i politiske og administrative beslutninger. For mange samer kan lokaldemokratiet oppleves som en usynliggjøring eller trussel mot deres interesser og utviklingsmuligheter. I særlig grad oppleves dette i kommuner med tradisjonell samisk bosetning utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Et eksempel er når kommunene ikke vedtar samisk skrivemåte på stedsnavn. På statlig nivå er involveringen av samiske interesser søkt ivaretatt gjennom etableringen av konsultasjonsprosedyrene mellom statlige myndigheter og Sametinget. Tilsvarende forpliktelser er ikke regulert på kommunalt nivå. Store variasjoner i kommuner og hva som er de samiske interessene i kommunene innebærer at det også vil være behov for variasjon i hvordan samiske interesser involveres i kommunale beslutninger. Det er likevel viktig at prinsippet om konsultasjoner med samiske interesser på kommunalt nivå blir fastslått. Det vil i seg selv kunne avstedkomme større oppmerksomhet og bevissthet om forpliktelsene overfor samene og dermed en form for institusjonalisering av samepolitikken i kommunen. Fastsettingen av prinsippet om kommunenes konsultasjonsplikt vil også avstedkomme et mer aktivt arbeid med å utvikle ulike mekanismer for konsultasjoner.

Det store antallet kommuner med en samisk befolkning og samiske samfunn betyr at tjenesteutfordringene innenfor språk, opplæring og helse ikke på noe vis vil løse seg gjennom endringer i kommunestrukturen. Det vil derfor være helt nødvendig å iverksette tiltak som både styrker mulighetene til å rekruttere fagfolk med samiske språkkunnskaper, og som nyttiggjør seg slik kompetanse mer effektivt.

Det samiske samfunnet er sammensatt og mangfoldig, også i kommunene. Det gjør det lite tjenelig å komme med mange og detaljerte tilrådinger. Noen hovedtilrådinger kan likevel gis. Disse er:

- Kommuner der samer er i flertall eller i et så stort mindretall at det sterkt preger lokalsamfunnet bør opprettholdes.
- Samiske språkforvaltningskommuner der samer er i betydelig mindretall kan vurdere å endre kommunestrukturen. Ved slike endrede kommunestrukturer må det sikres bindende avtaler om at dagens nivå på lovfestede språkforpliktelser skal videreføres i hele den nye kommunen. Sametinget kan bistå med dette.
- Prinsippet om kommunenes konsultasjonsplikt må fastslås i lov. Dette gjelder både for kommuner innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Det må utvikles mekanismer for kommunenes gjennomføring av konsultasjoner overfor representative samiske interesser for tiltak og beslutninger som kan få direkte betydning for samisk språk, kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Mekanismene kan knyttes til konkrete saker, til etablering av samarbeidsorgan og til etablering av samiske kommunedelsorgan.
- Det etableres et offentlig samisk tolke- og oversettingssenter som betjener kommunene.
- Økonomiske rammer for arbeid med samisk språk, opplæring og helse i kommunene økes.

Litteraturliste

Angel, Elisabeth, Gaski, Margrete, Lie, Ivar og Nygaard, Vigdis (2014). Næringsutvikling i samiske samfunn. En studie av sysselsetting og verdiskapning i nord. Rapport 2014:4. Alta: Norut Alta-Áltá

Angell, Elisabeth, Varsi Balto, Áila Márge, Josefsen, Eva, og Pedersen, Paul, og Nygaard, Vigdis (2012). Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren. Rapport 2012:5. Alta: Norut. Tilgjengelig i: http://www.norut.no/alta/Norut-Alta-Alta/Publikasjoner/Rapporter/Kartlegging-avsamisk-perspektiv-i-kommunesektoren

Barnehageloven. LOV 2005-06-17 nr. 64: Lov om barnehager. Kunnskapsdepartementet

Broderstad, Ann Ragnhild og Sørlie, Kjetil (2012). "Bo og flyttetrender i norsk-samiske kommuner gjennom 40 år i relasjon til sysselsetting." *Samiske tall forteller 5*. Rapport1/2012. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla. http://samediggi.no/nor/Dokumenter

Europarådet: Den Europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten). Vedtatt av Europarådet den 25.juni.1992. Ratifisert av Norge i 1993 og trådte i kraft 1998.

Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær. (2011) Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av fiskeri- og kystdepartementet.

Falch, Torvald, og Selle, Per (2015). "Staten og Sametinget." I Selle, Per (red.) og Bjerkli, Bjørn: *Samepolitikkens utvikling.* Oslo, Gyldendal Norsk Forlag

Finnmarksloven. LOV-2005-06-17 nr. 85: Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke. Justis- og beredskapsdepartementet

FN`s erklæring om urfolks rettigheter. Vedtatt av FN`s generalforsamling 13.september.2007.

FN`s konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvesjonen). Vedtatt av De forente nasjoner 20.november.1989. Ratifisert av Norge 08.januar.1991. Trådte i kraft 2.spetember.1990.

FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Vedtatt av De forente nasjoner 16. desember 1966. Ratifisert av Norge 13. september 1972. Trådte i kraft 23. mars 1976.

Furskognes, Ann-Karin, Eliassen, Ingeborg, Molund, Benn og Christiansen, Ellen K. (2013): *Prosjektrapport "Tolkeprosjektet",* Tromsø: Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin, Universitetssykehuset Nord-Norge

Fylkesmannen i Nordland. Innspillet til planprogram for Narvik kommunens kommuneplanens arealdel. Kopi av brevet datert 27.11.2014

Grunnskolens informasjonsystem. https://gsi.udir.no/ Lastet ned 15.05.2015

Grunnloven. LOV 1814-05-17 nr. 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. Justis- og beredskapsdepartementet

Guttorm, Gunvor (2011). "Árbediehtu (Sami traditional knowledge) – as a concept and in practice." *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics.* Diedut 1/2011. Guovdageidnu: Sámi allaskuvla

Josefsen, Eva (2015). "Samepolitikken og kommunene". I Selle, Per (red.) og Bjerkli, Bjørn 2015 *Samepolitikkens utvikling.* Olso, Gyldendal Norsk Forlag

Hansen, Kjetil Lenert (2011). *Ethnic discrimination and bullying in relation to self-reported physical and mental health in Sami settlement areas in Norway* (2011). Faculty of healt sciences. Department of community medicine. Centre of sami health research. Tromsø: Universitetet i Tromsø. https://uit.no/Content/235598/skriftserie%20115_munin.pdf. Lastet ned 21.05.2015

Helse- og omsorgslovtjenesteloven. Lov-2011-06-24 nr. 30. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Helse- og omsorgsdepartementet

Høring om ny folkeregisterlov, brev sendt fra Sametinget, 25.06.2015,

Forslag til ny folkeregisterlov – høringssvar fra Samisk språkutvalg, mail sendt fra Samisk språkutvalg, 06.07.2015

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Vedtatt av ILOs generalkonferanse 27. juni 1989. Ratifisert av Norge 20. juni 1990. Trådte i kraft 5. september 1991.

Innst. 333 S (2014-2015) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

Innst. 57 S (2014–2015). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Sametingets virksomhet 2013.

Karlstad, Stig og Lie, Ivar 2009. *Verdiskapning i reindrifta.* Rapport 209:6. Norut, Áltá/Alta

Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene (2014). NIVI Rapport 2014:1. Utarbeidet på oppdrag av KS.

Kautokeino kommunes rapport for tospråklighetsmidlene, mottatt den 2.9.2013

Kommuneproposisjonen 2015 (2014). Prop. 95 S (2013-2014). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Lakse- og innlandsfiskloven. LOV-1992-05-15 nr. 47: Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. Klima- og miljødepartementet

Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov (2009). Miljødepartementet.

Meld. ST. nr 28 (2007 - 2008) Samepolitikken

Meld. St. 34 (2012–2013). *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar.* Helse- og omsorgsdepartementet.

Meld. St. 16 (2014-2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.* Nærings- og fiskeridepartementet.

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til kommunene.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Menneskerettsloven. LOV-1999-05-21 nr. 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Justis- og beredsskapsdepartementet

Motorferdselloven. LOV-1977-06-10 nr. 82: Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Klima- og miljødepartementet

Naturmangfoldloven. LOV-2009-06-19 nr. 100: Lov om forvaltning av naturens mangfold. Klima- og miljødepartementet

NOU (1985). Samisk kultur og utdanning. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154576-nou1985-14.pdf

NOU (1999). Domstolene i samfunnet

NRK Sápmi nyhetsartikkel. http://www.nrk.no/sapmi/fikk-endelig-feire-seg-selv-som-_arets-grensekommune_-1.12455923

NRK Sápmi nyhetsartikkel. http://www.nrk.no/sapmi/dette-er-habmera-suohkan-1.7358007. Lastet ned 04.04.2015

Nystad, Tove, Melhus, Marita og Lund, Eiliv (2006). "Samisktalende er mindre fornøyd med legetjenestene". *Tidsskrift for Den norske legeforening*. www.tidsskriftet.no Lastet ned 27.04.2015

Nystø, Sven-Roald. Artikkel i Fiskeribladet Fiskaren 06.03.2015

Olufsen, Bodil Ballovara (2010). *Når tradisjon blir moderne: hva skjer når de unge henter inspirasjon og tar i bruk tradisjoner de eldre har begravd, og hvilke samfunnsmessige reaksjoner oppstår under en generasjonskonflikt som da oppstår?*. Masteroppgave i pedagogikk. Det samfunnsvitenskaplige fakultetet. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Opplæringslova. LOV-1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Kunnskapsdepartementet

Ot.prp. nr.60. (1989-90) *Samisk språk*. Kirke og kulturdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=4&wid=b&psid=DIVL500&pgid=b_0263

Pasient- og brukerrettighetslova. Lov -1999-07-02 nr. 63: Lov om pasient- og brukerrettigheter. Helse- og omsorgsdepartementet

Pedersen, Paul og Høgmo, Asle (2004). *Kamp, krise og forsoning. Evaluering av samepolitiske tiltak i Kåfjord*. Tromsø: Norut.

Plan- og bygningsloven. LOV-2008-06-27 nr. 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (2005). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta/id450743/. Lastet ned 01.09.2015

Rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. St.prp. nr. 80 (1997-98). Ratifisert 1. februar 1995. https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtspalte/europaradets-rammekonvensjon/europaradets-rammekonvensjon/id2362518/ Regjeringen.no. Fakta om samiske språk. https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samiske-sprak/fakta-om-samiske-sprak/id633131/#5. Lastet ned 20.04.2015

Reindrift og kommodifisering av utmarka i sørsamiske områder. Forskningsprosjekt av Bygdeforsking, 2010-2013.

Rustad, Øivind (2010): "Befolkningsutvikling i STN-området 1990-2010." *Samiske tall forteller 3*. Rapport 1/2010. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla.

Sameloven. LOV 1987-06-12 nr. 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sametinget (2010). *Sametingets planveileder. Veileder for sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan og bygningsloven (plandelen)*. https://www.sametinget.no/Miljoe-areal-og-kulturvern/Areal/Sametinget-planveileder. Lastet ned 15.05.2015

Sametinget (2012). *Sametingsmelding om samisk språk*. http://samediggi.no/nor/Dokumenter

Sametinget (2013). Sametingets handlingsplan for samisk barnehagetilbud. 2015-2018, SP 011/13

Sametinget (2014). Opplæringsloven og privatskoleloven – samiske rettigheter. Sak SR 054/14

Sametinget (2014). Kommunereformen – samisk perspektiv. Sak SR 127/14

Sametinget (2014). Sametingets budsjett 2014. www.sametinget.no

Sametinget (2014). Sametingets handlingsplan for utvikling av læremidler 2015- 2016/Sámedikki oahpponeavvoráhkadeami doaibmplána 2015-2018

Sametinget (2015). Sametingets arbeid for et trygt psykososialt miljø for samiske barn og unge. SR sak 028/15

Selle, Per, Semb, Anne julie, Strømsnes, Kristing og Nordø, Åsta Dyrnes (2015). *Den samiske medborgeren.* Oslo. Cappelen damm akademisk

Skålnes, Sigrid (2014). Næringsutvikling inanfor STN-området på 2000-tallet. I Todal, Jon (red.), Brodderstad, Else Grete, Brustad, Magritt, Joahnsen, Kevin og Severeide, Paul Inge (2014). *Samiske tall forteller 7.* Rapport 1/2014. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla.

Solstad, Karl Jan (red.), Balto, Áilá Márge, Nɫgaard, Vigdis, Josefsen, Eva og Solstad, Marit (2012): *Samisk språkundersøkelse 2012*. NF-rapport nr. 9/2012. Bodø:Nordlandsforskning.

Solstad, Marit, Balto, Aila Marge Varsi og Solstad, Karl Jan (2012). *Samisk via fjernundersvisning.* NF-rapport 10/2012. Bodø, Nordlandsforskning

Stadnamnlova. LOV-1990-05-18 nr. 11: Lov om stadnamn. Kulturdepartementet

Statistisk sentralbyrå. SSB. www.ssb.no

Todal, Jon (red.), Broderstad, Else Grete, Brustad, Magrit, Severeide, Paul Inge og, Kalstad, Johan Ailo (2010). *Samiske tall forteller 3* (2010). Rapport 1/2010. Guovdageaidnu: Sámi alláskuvla.

Todal, Jon (red.), Broderstad, Else Grete, Brustad, Magrit og, Kalstad, Johan Ailo (2013) *Samiske tall forteller 6*.Rapport 1/2013. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla. http://samediggi.no/nor/Dokumenter

T-1497 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2011). Miljøverndepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/60874174655646bba23d60d3e472d501/t-1497.pdf

UNESCO Atlas of the World's Languages in Danger. http://www.unesco.org/languages-atlas/index.php?hl=en&page=atlasmap,. Lastet ned 30.06.2015

Ungdomsstyrelsen (2013). *Tio orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet. Temagruppen Unga i arbetslivet 2013:2.*

Vareide, Knut og Nygaard, Marit O. (2014). *Regional analyse. Samisk område 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling og scenarier.* TF-notat nr. 74/2014. Bo i Telemark: Telemarksforskning

Viltloven. LOV-1981-05-29 nr. 38: Lov om jakt og fangst av vilt. Miljøverdepartementet