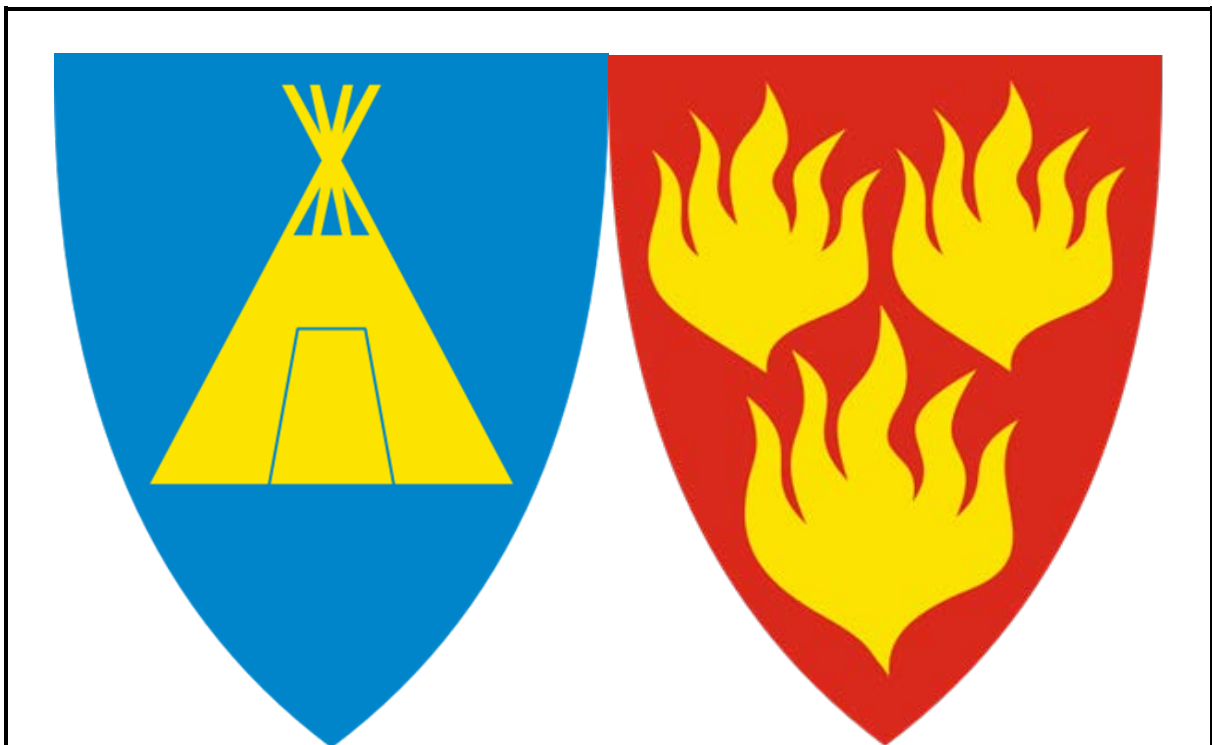


RAPPORT

9/2016
ISBN 978-82-7492-331-7
ISSN 1890-5226

ÁVJOVÁRRI URFOLKSREGION I ET SAMISK PERSPEKTIV

-UTREDNING MED UTGANGSPUNKT I KOMMUNEREFORMEN



Vigdis Nygaard, Ingvild Nylund og Stig Karlstad

Tittel:	ÁVJOVÁRRI URFOLKSREGION I ET SAMISK PERSPEKTIV -UTREDNING MED UTGANGSPUNKT I KOMMUNEREFORMEN
Forfattere:	Vigdis Nygaard, Ingvild Nylund og Stig Karlstad
Norut RAPPORT:	9/2016
ISNN:	ISBN 978-82-7492-331-7
ISBN:	ISSN 1890-5226
Oppdragsgiver:	Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommuner
Prosjektleder:	Vigdis Nygaard
Oppsummering:	Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommuner har behov for et bredt faktagrunnlag forut for en politisk prosess og beslutning om hvilke vedtak som skal fattes i forbindelse med den pågående kommunereformen. Utfordringen i forhold til en slik utredning ligger i at disse kommunene har en spesiell status, samt plikter og behov, i forhold til å gi sine innbyggere et godt tilbud basert på samisk språk, kultur, samfunnsliv og næringsliv. Befolkningen i disse to kommunene er i all hovedsak samisk, og kommunen som forvaltningsnivå har en viktig rolle i å støtte opp om og styrke den samiske identitetsbyggingen. En utredning om kommunereformen må derfor i disse kommunene ha et tilleggsperspektiv – et samisk perspektiv – som gjennomsyrrer hele analysen. På bakgrunn av analysen i denne utredningen er det ikke åpenbart at en sammenslåing mellom Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino samlet sett er å foretrekke. Resultatet vil avhenge av hvordan en velger å organisere en «ny» kommune eller videreutvikle ulike samarbeidskonstellasjoner mellom de to kommunene eller med andre nabokommuner. Analysen viser at Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino har mest å vinne på å styrke samarbeidet innenfor Ávjovárri urfolksregion. Denne konklusjonen er framkommet etter å ha veid ulike fordeler og ulemper for sammenslåing opp mot hverandre, og hvor vi har kommet fram til at det er mest å tjene på at kommunegrensene blir som i dag med politisk adskilte enheter. Kommunene bør jobbe for å videreutvikler samarbeidet innenfor konkrete fagområder og funksjoner.
Emneord:	Kommunereform, samisk perspektiv, rettigheter
Dato:	6. mai 2016
Utgiver:	Norut, P.O. BOX 6434, N-9294 Tromsø, Norway

Forord

Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommuner ønsker et bredt faktagrunnlag forut for en politisk prosess og beslutning om hvilke vedtak som skal fattes i forbindelse med den pågående kommunereformen. Denne rapporten gir noen anbefalinger basert på en analyse av det samiske perspektiv.

Arbeidet med denne rapporten har foregått i perioden desember 2015 til april 2016. Stig Karstad har tilrettelagt statistiske data, Ingvild Nylund har gjort en del av intervjuene sammen med Vigdis Nygaard som har hatt hovedansvaret for å skrive rapporten.

Vi vil takke administrasjonen og politikere i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino som har bidratt som informanter og gitt innspill til utforming og innhold til rapporten. Konklusjonen er alene forskerne ansvar.

Alta, 6. mai 2016

Eirik Mikkelsen
Forskningssjef
Norut

Vigdis Nygaard
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	5
INNHALDSFORTEGNELSE	7
1 INNLEDNING	2
2 METODE, DATAINNSAMLING	4
3 HVA ER DET SAMISKE PERSPEKTIV?.....	5
4 UTVIKLINGSTREKK – ET VIKTIG BAKTEPPE	8
4.1 DEMOGRAFI OG KOMMUNIKASJON.....	8
4.2 BEFOLKNINGSUTVIKLING	8
4.3 SYSSELSETTINGSUTVIKLING	13
4.4 PENDLING	17
4.5 SPRÅKSITUASJONEN	19
4.6 FINANSIERING AV TOSPRÅKLIG TJENESTETILBUD	21
4.7 INNTEKTSSYSTEMET.....	22
5 ANALYSE AV SAMISK PERSPEKTIV PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ	24
5.1 BARNEHAGE/SKOLE.....	24
5.2 HELSE/SOSIAL	27
5.3 PLAN/TEKNISK	29
6 KOMMUNENS ROLLE SOM SAMFUNNSUTVIKLER	32
7 DEMOKRATIUTVIKLING	34
8 OPPSUMMERING /ANBEFALING	36
LITTERATUR	41

1 Innledning

Kommunereformen er initiert av Regjeringen og Stortinget og har som overordnet mål å gi:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
- Bærekraftige og robuste kommuner.
- Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Alle kommuner har en plikt til sammen med sine nabokommuner å utrede for å vurdere nye, alternative geografiske inndelinger. Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommuner har vurdert ulike allianser for slike vurderinger. Guovdageaidnu-Kautokeino kommune har deltatt i en konstellasjon sammen med Alta, Loppa og Kvænangen, og en utredning forelå i desember 2015 (PWC, 2015). Guovdageaidnu-Kautokeino kommune valgte å ikke gå videre med samtaler med disse kommunene på bakgrunn av rapportens anbefalinger om at det samiske perspektivet ble for dårlig ivare tatt i en slik storkommune.

Kárásjohka-Karasjok kommune har etter kommunestyrevedtak 26.02.2015 sendt forespørsel til Tana, Guovdageaidnu-Kautokeino, Porsanger og Alta om felles møte om kommunesammenslåing. Bare Guovdageaidnu-Kautokeino kommune besvarte denne henvendelsen, og oppfølgingen av initiativet resulterte i en beslutning om å få utarbeidet en utredning som tok for seg det samiske perspektivet for nettopp disse to kommunene.

Parallelt med dette arbeidet har Sametinget i 2015 jobbet fram en utredning (vedtatt av Sametinget i plenum i desember 2015) som belyser de samiske interessene i regjeringens kommunereform. Utredningen og ser på sentrale problemstillinger for den samiske befolkningene. Den er ment som et redskap for kommuner og andre i arbeidet med kommunereformen, og retter seg særlig mot kommunene i samisk språkforvaltningsområde¹ hvor Samelovens språkregler gir samisktalende innbyggere rettigheter i møtet med offentlige myndigheter. Flere av disse kommunene har vært i prosesser der de vurderer sammenslåing med nabokommuner som IKKE er med i språkforvaltningsområdet og hvor det er usikkerhet om hvordan disse rettighetene blir videreført ved ny kommunestruktur.

Sametingets utredning tar for seg samiske interesser i ulike samiske samfunn, der noen kommuner har en samisk befolkning i flertall, mens andre har samer i mindretall. Hvor sterkt det samiske står i de ulike kommunene i dag avhenger av historisk befolkningssammensetning, flytting og grad av fornorskning. Etter at samisk språkforvaltningsområde ble opprettet i 2002, har kommuner med tradisjonelle samiske bosettingsområder og som har valgt å inngå i denne ordningen vært på svært ulike nivå hva gjelder samisk språkbruk, kultur og identitet. I denne sammenheng er Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommuner i en særstilling som de eneste kommunene i Norge der samer utgjør majoriteten av befolkningen, og hvor det samiske språket brukes daglig i mellommenneskelig og offentlig kommunikasjon. Samisk kultur og levestett gjennomsyrrer lokalsamfunnene, og i forhold til andre kommuner der samer utgjør en minoritet, vil Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino ha en viktig funksjon som «fyrstårn» der det samiske kan utvikles og styrkes innenfor trygge rammer. Slik sett er en utredning som vurderer rammene for framtidige bærekraftige samiske lokalsamfunn i Indre Finnmark i en kommunereformkontekst, ikke

¹ Forvaltningsområdet for samisk språk omfatter ti kommuner, fem i Finnmark (Guovdageaidnu-Kautokeino, Kárásjohka-Karasjok, Nesseby, Porsanger og Tana), to i Troms (Kåfjord og Lavangen), Tysfjord i Nordland samt Røyrvik og Snåsa i Nord-Trøndelag.

bare viktig for de to kommunene dette gjelder, men for alle som er opptatt av å styrke det samiske innenfor nåværende og fremtidig kommunestruktur.

Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommune søkte Fylkesmannen om midler til å foreta en slik utredning med et spesielt samisk perspektiv våren 2015, og i august ble Norut tildelt oppdraget med å gjennomføre utredningen. På grunn av valget i september og behovet for å forankre arbeidet i den nye politiske ledelsen, ble ikke arbeidet påbegynt før på slutten av 2015.

Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino har behov for et bredt faktagrunnlag forut for en politisk prosess og beslutning om hvilke vedtak som skal fattes i forbindelse med den pågående kommunereformen. Utfordringen i forhold til en slik utredning ligger i at disse kommunene har en spesiell status, samt plikter og behov, i forhold til å gi sine innbyggere et godt tilbud basert på samisk språk, kultur, samfunnsliv og næringsliv. Befolkningen i disse to kommunene er i all hovedsak samisk, og kommunen gir tjenestetilbudet på det språket brukerne kan. Dette er viktig så språk ikke fører til misforståelser i kommunikasjonen mellom bruker og tjenesteyter/saksbehandler. En utredning om kommunereformen må derfor i disse kommunene ha et tilleggsperspektiv – et samisk perspektiv – som gjennomsyrrer hele analysen. De sentrale dokumentene som er utarbeidet i forbindelse med kommunereformen mangler gode redskap for å belyse de samiske utfordringene og mulighetene. Det samiske perspektivet er heller ikke nevnt i ekspertutvalgets utredning eller i veileder for utredning og prosess. Det er derfor viktig å gjøre en analyse som har dette som hovedfokus. Utredningen vil ikke følge det ordinære mønsteret for utredninger i forbindelse med kommunereformen, men særlig ha fokus på:

- Et tjenestetilbud på samisk og med samisk innhold.
- Sikre at rettigheter blir oppfylt (ILO konvensjon mv).
- Demokratiutvikling basert på samisk kultur og tradisjon.
- Statlige finansieringsordninger tilpasset det samiske behovet i de to største samekommunene.
- Kommunen som ramme for samisk identitetsutvikling.

Gjennom disse punktene vil vi løfte de spesielle samiske perspektivene som er relevante å få belyst i en kommunereformprosess. Analysen vi basere seg på erfaringer som er høstet gjennom å gi et samisk tjenestetilbud de siste ti-årene, men vil ha et hovedfokus på nå-situasjonen i de to kommunene. Erfaringer og utviklingstrekk vil kobles mot framtidige muligheter og utfordringer kommunene har med å gi et godt tjenestetilbud. Vi vil særlig se på erfaringer med interkommunalt samarbeid i Ávjovárri urfolksregion, og hvilke muligheter som ligger i å utnytte denne konstellasjonen i kommunereformarbeidet. Denne utredningen skiller seg altså i form og innhold fra andre utredninger om kommunereformen som har hatt hovedfokus på organisatoriske og økonomiske konsekvenser av kommunereformen. Guovdageaidnu-Kautokeino kommune har som tidligere nevnt vært med i en slik analyse, mens Kárásjohka-Karasjok kommune ikke har vært det.

For å skape engasjement og deltakelse rundt kommunereformen - både på politisk og administrativ nivå, men også blant befolkningen, vil det være vesentlig at utredningen tar opp de forholdene rundt reformen som innbyggerne både kjenner seg igjen i og som de anser for viktige i det daglige liv. De to kommunestyrene har bestemt at det ikke vil avholdes folkeavstemming om kommunereformen. Utredningen vil være et faktagrunnlag for politikernes videre arbeid med kommunereformen, og ligge til grunn for de politiske diskusjonene som vil finne sted i mai, med endelig politisk vedtak i kommunestyrene i løpet av juni 2016.

2 Metode, datainnsamling

Dette prosjektet har benyttet seg av ulike typer data:

- Statistisk materiale om befolkningsutvikling, sysselsettingsutvikling og pendling mellom kommunene er hentet fra SSB og Noruts analyser og spesialkjøringer av de samme datakildene. Data om språksituasjonen og finansiering av tospråklighetsmidler er hentet fra publikasjonen *Samiske tall forteller* og fra Sametinget.
- Underlagsmateriale for beskrivelsen av tjenestetilbudet i kommunene er hentet fra Statusbilde/arbeidshefte for de to kommunene utarbeidet av Fylkesmannen i Finnmark med kommunenes innarbeidede kommentarer. Vi har også hatt tilgjengelig nøkkeltall for kommunebarometeret 2015.
- Litteratur om samisk perspektiv rundt tjenesteyting samt generell litteratur om kommunereformen. Vi har også benyttet andre utredninger som er utarbeidet i forbindelse med kommunereformen og skriftlig informasjon fra kommunene.
- Intervjuer med ordførere (nåværende og tidligere), rådmenn og virksomhetsledere i Kárášjohka-Karásjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommune. Det er gjennomført 6 intervjuer i hver kommune, til sammen 12 intervjuer. Intervjuene er gjennomført i perioden februar-april 2016.

Prosjektet er forankret i politisk og administrativ ledelse i de to kommunene:

- En styringsgruppe (ordfører og rådmann i hver kommune + prosjektleder) har fungert som tilrettelegger for prosjektet, diskutert innretning, og søkt om finansiering.
- En referansegruppe med samme sammensetning som over samt gruppelederne i kommunestyrene, har kommet med innspill til opplegg i en tidlig fase av datainnsamlingen (18. januar 2016) og ved kommentarer til et utkast til rapport (16. mars 2016).

Det er avholdt et møte med styringsgruppa før oppstart av prosjektet, og to møter med referansegruppa. Det første referansegruppemøtet ble avholdt i Kárášjohka-Karásjok 19. januar 2016 og tok for seg forslag til utforming av utredningen. Det andre møtet ble avholdt i Guovdageaidnu-Kautokeino 16. mars. Utkastet ble lagt fram for gruppa med mulighet for kommentarer og forslag til endringer. Endelig rapport ble slutført i april 2016.

Rapportens videre struktur er som følger; Kapittel 3 prøver å sirkle inn hva det samiske perspektiv er i de to kommunene, basert på intervjudata. Så følger et lengre kapittel om utviklingstrekk som demografi, befolknings- og sysselsettingsutvikling, pendling, språksituasjonen og finansiering av tospråklighet, samt inntektssystemet i de to kommunene. Dette danner et viktig bakteppe for den videre analysen, og data er hovedsakelig hentet fra ulike statistiske kilder. Fokuset her er på likheter og forskjeller i utviklingstrekk mellom de to kommunene. Kapittel 5 analyserer det samiske perspektivet på virksomhetsnivå med tre utvalgte virksomheter, og er primært basert på intervjudata. Kapittel 6 tar for seg kommunen som samfunnsutvikler og kapittel 7 ser på demokratiutvikling. Til slutt oppsummeres rapporten i kapittel 8 med anbefalinger for videre arbeid med kommunereformen.

3 Hva er det samiske perspektiv?

Denne utredningen starter ut med å prøve å definere hva det samiske perspektivet er, og hvilke sider ved «det samiske» det er relevant å trekke fram i forbindelse med kommunereformprosessen. I andre samiske kommuner der samene er i mindretall, er ofte det samiske perspektivet noe som kommer på toppen av ordinært tjenestetilbud, og kan skilles ut som noe veldig konkret som opplæring i samisk, eller samiske kulturtiltak. I Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino gjennomsyres både tjenestetilbudet og tankegangen av et samisk perspektiv som dekker de fleste sider ved virksomheten. Som en informant sa det; *Det sitter i ryggmargen vår og vi tenker ikke på det som noe spesielt. Det er vår hverdag.* Mellom de to kommunene kan det være forskjeller i hva som legges i et samisk perspektiv og hvordan det i praksis påvirker tjenestetilbudet. Disse forskjellene vil vi komme tilbake til i senere kapitler.

Språkdimensjonen

Det viktigste elementet er det samiske språket, og i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino vil dette si nord-samisk. Dimensjonen handler om at kommunene er tospråklige og følger samelovens språkregler med å bruke samisk i sin kommunikasjon med samisktalende innbyggerne, både muntlig og skriftlig. Norskspråklige innbyggere vil bli møtt på norsk. Alle som henvender seg på samisk skal få svar på samisk, og dette er mulig fordi det er samsvar mellom andelen samiskspråklige i befolkningen og andelen samiskspråklige blant kommunens ansatte. Å gi et tospråklig tjenestetilbud krever ekstra ressurser. Ofte må kommunalt ansatte oversette nasjonale regler og forskrifter for samisktalende brukere da staten ikke har tatt ansvaret for dette. Det finnes mange eksempler på at informasjonsmateriell og skjema utarbeidet av statlige etater blir oversatt til en rekke «innvandrerspråk», men ikke til de samiske språkene². Møtevirksomhet i kommunens regi foregår hovedsakelig på samisk, i ulik utstrekning i de to kommunene, og om det er deltakere som ikke snakker samisk, blir norsk brukt. Det er derfor lett å gå over til norsk selv om flertallet i en forsamling snakker samisk. Dette handler om å ta hensyn til de som ikke forstår, men har som konsekvens at det samiske språket taper. Dette er en utfordring som møtes daglig, og som må løses der og da. Til en viss grad brukes tolk, men dette er kostbart å tilby på bred font.

Den samiske språkdimensjonen dreier seg også om at kommunen ved utlysninger til kommunale stillinger vektlegger den samiske språkkompetansen. Guovdageaidnu-Kautokeino kommune har vedtatt fire kriterier ved ansettelser:

- Under ellers like vilkår eller noenlunde like vilkår, foretrekker søkere som behersker både samisk og norsk språk.
- Kunnskaper i samisk språk anses som en vesentlig tilleggskvalifikasjon.
- Kunnskaper i samisk språk vil bli tillagt avgjørende vekt for søkere som ellers er kvalifisert.
- Det forutsettes kunnskaper i samisk språk, med krav til dokumentasjon av kunnskaper.

I den senere tid har dette fått økt aktualitet etter kommunestyret vedtok å innføre et nytt femte krav om samisk språkkunnskap eller samisk språkkurs ved nyansettelser. Nyansatte kan altså bli pålagt å gjennomføre språkkurs. Andre tiltak som har vært drøftet er ekstra lønn til de som bruker samisk. Dette virkemiddelet finnes allerede for enkelte yrkesgrupper som leger og sykepleiere. I Kárásjohka-Karasjok jobbes det for tiden med en revidering av ansettelsesreglement da det gamle har flere momenter som er uklare og ga rom for tolkninger. Kommunen har også vært gjennom en arbeidsrettssak som har bakgrunn i ulik tolkning av regelverket. Forslag til nytt reglement skal opp til politisk behandling i kommunestyret i mai 2016.

² Eksempel er brosjyren Barnevernet. Til barnets beste.

Barnehage og skole utgjør bærebjelken for tilegnelse av samisk språk hos barn og unge. Begge kommunene følger samisk læreplan, og alle barn har opplæring i eller på samisk i skolen. For elevene med samisk som førstespråk vil tilnærmet all undervisning foregå på samisk, og undervisningen gis innenfor en samisk kultur- og lærekontekst som går utover bare det språklige. Ungdommen kan etter endt grunnskole fortsette på videregående opplæring i sin hjemkommune ved den statlige samiske videregående skole. Undervisningsspråket er hovedsakelig samisk, og skolene tilbyr studieretninger med samisk språk, kultur og næringsfordypning. Slik sett kan hele utdanningsløpet gjennomføres innen flere fagretninger innenfor en sterk samisk kontekst der det å ha en samisk kultur- og språkbakgrunn ikke skiller elevene fra andre. Det er bare i Kárášjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino unge mennesker har muligheten til å bruke og utvikle sitt morsmål uten massiv påvirkning fra norsk og engelsk. Det betyr ikke at språket blir upåvirket, da samisk også påvirkes av eksterne impulser, digitale medier og andre uttrykk.

Mange i den voksne generasjon har opplevd fornorskning, internatliv, manglende skolegang og opplæring i morsmålet. Blant annet har store deler av den eldre befolkningen i Guovdageaidnu-Kautokeino lese- og skrivevansker. Spesielt gjelder dette de som ikke har fått lese- og skrivehjelp som barn. Ofte må de be om hjelp fra de nærmeste når de skal kommunisere muntlig eller skriftlig med private eller offentlige norskspråklige institusjoner. Derfor har Guovdageaidnu-Kautokeino kommune siden 2011 gitt lese- og skrivehjelp til eldre samer. Dette er en type tiltak som griper tak i de spesielle utfordringene fornorskningen har gitt de eldre innbyggerne, og kommunen tilrettelegger et tilbud basert på konkrete behov.

I de to kommunene finnes også annet offentlig tjenestetilbud som gir sine tjenester og kommuniserer med brukerne på samisk, slik som fylkeskommunal tannhelsetjeneste, statlig NAV, politi, og rettsvesen for å nevne noen.

Kultur og identitet

Å vokse opp og leve i et samisk flertallssamfunn gir en mulighet til å knytte sitt liv til den samiske kulturen gjennom aktiviteter med andre og måter å leve sine liv på. Det gir mulighet til å videreføre tradisjoner og utvikle eller styrke sin egen identitet gjennom ulike praksiser. For noen er det viktig å bygge på tradisjoner, for andre kan det være snakk om å finne andre måter å leve sine samiske liv på. Gjennom deltakelse i ulike lokalsamfunnsaktiviteter kan innbyggerne bidra til at å utvikle det samiske innholdet i frivillig sektor. Eksempler er utøvelse og opplæring i samisk musikk, kunst og duodji. Videre gir det mulighet til å utøve idrettsaktiviteter innenfor en samisk kontekst eller bidra med annet frivillig arbeid eller aktivitet i organisasjonslivet. Storfamilien er viktig i samisk kultur, og gjennom tradisjoner knyttet til høytider, merkedager, festivaler og aktiviteter styrkes båndene og derigjennom den samiske identiteten.

Levesett

Ingen steder i Norge er reindrifta så betydningsfull for samenes levesett som i Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárášjohka-Karasjok. Det betyr ikke at alle er sysselsatt i reindrifta, men at mange har en tilknytting til reindrifta gjennom slektsforhold som gjør at den blir en viktig del av levesettet. Det kan være å delta i reindrifta i kortere perioder gjennom året, være med på flytting, utnytte produkter fra reindrifta til matauk, produksjon eller salg. Dette dreier seg også om hvordan en bor, og hvordan et liv i en reindriftsfamilie kan kombineres med andre inntektsmuligheter som for eksempel sysselsetting i offentlig sektor. Det handler også om å ha tilknytting til steder hvor reindrifta trekker, og ha kjennskap til hvordan en ferdes i naturen. Naturen kan også være en arena for overføring av tradisjonell kunnskap, høsting, utvikling av ord og uttrykk mellom generasjoner. Men ikke alle har en slik tilknytting til reindrifta og tradisjonell næringsutøvelse, og velger andre måter å leve sine samiske liv på. Kompetansesamfunnet krever andre utdannings- og yrkesvalg, og Guovdageaidnu-Kautokeino og Kárášjohka-Karasjok trenger en mer variert næringsstruktur.

I planlegging av boligområder kan et samisk perspektiv vektlegge samiske tradisjonelle boformer hvor flere generasjoner bor nært hverandre i samme område/bygd, og hvor det er lett tilgang til naturen og utmarka. Andre verdier vektlegges i sammenligning med «norsk» boligplanlegging med fortetting og utbygging av boligfelt. Å leve i et samisk lokalsamfunn gir også muligheter til yrkesvalg som knytter seg til samisk språk, kultur og næring. Et eksempel er økt vekst i kulturnæringer i de to kommunene der flere har gjort viktige samiske kulturuttrykk til sitt levebrød og skapt nye arbeidsplasser.

Til slutt vil vi framheve de samiske institusjonenes betydning som arena hvor det samiske språket brukes og utvikles. Dette er virksomheter som springer ut av og fungerer i en samisk samfunnssammenheng og samisk offentlighet. Det kan være institusjoner der Sametinget fordeler hoveddelen av eller hele driftstilskuddet, eller institusjoner der statlige myndigheter finansierer hele eller deler av virksomheten. De samiske institusjonene er sentrale premissleverandører for samisk samfunns- og demokratiutvikling. Gjennom samisk institusjonsutvikling gis den samiske sivile offentlighet større kontroll og styring over egen språk- kultur- og samfunnsutvikling. Institusjonene utgjør viktige arbeidsplasser, og de gir relevant arbeid hvor kunnskap, språk og kultur utvikles og videreformidles. Institusjonene produserer også målrettet kunnskap og kompetanse. I en særstilling står Samisk høgskole, som utdanner samiskspråklige lærere og barnehagepedagoger som primært går inn i kommunale stillinger. Videre utdannes journalister til samisk media, og det gis undervisning som gir fagkompetanse til utøvere av reindrift og duodji.

Disse elementene er altså vesentlige for å opprettholde og styrke bærekraftige samiske lokalsamfunn. De er viktige for de som bor i disse to kommunene, for at de skal fortsette å bo der, og for at den samiske ungdommen som reiser ut for å ta utdanning velger å flytte tilbake til sin hjemkommune. Men det sterke fokuset på det samiske perspektivet i disse to kommunene bidrar også til å trekke samer fra andre deler av landet (og Sapmi) til et område hvor de vet at det samiske er i fokus, og har en mer beskyttet tilværelse enn i andre samiske mindretallskommuner. Slik sett kan Kárásjohka-Karásjok og Guovdageaidnu-Kautokeino være en magnet for andre samer som vil leve i en samisk kontekst og få mulighet til snakke og få et tjenestetilbud på samisk. Utsiktene til arbeid hvor kunnskap i samisk språk og kultur er sentralt, kan også være et trekkplaster. Slik sett kan det samiske perspektivet, slik det praktiseres i disse to kommunene være en veiviser for andre, både for enkeltpersoner og kommuner som vil styrke sin samiske identitet.

4 Utviklingstrekk – et viktig bakteppe

I dette kapittelet vil vi drøfte noen utviklingstrekk i de to kommunene. Dette gir et viktig bakteppe for hvordan kommunen er rustet for en kommunereform. Kapittelet tar for seg fem hovedtema: demografi, befolkningsutvikling, sysselsetting, arbeid, pendling og språksituasjonen. Analysen vil hovedsakelig være basert på statistikk som drøftes opp imot historisk utvikling, status per i dag og hvordan dette vil påvirke framtidige utviklingsveier. Til slutt i kapittelet vil vi ta opp to viktige prosesser rundt forslag til endringer i finansiering av tospråklighet og endringer i inntektssystemet. Utfallet av disse prosessene er viktig for den beslutning kommunene skal ta om framtidig kommunestruktur.

4.1 Demografi og kommunikasjon

Denne utredningen tar for seg Norges to største kommuner hva angår areal. Guovdageaidnu-Kautokeino utgjør 9708 km², mens Kárásjohka-Karásjok har et areal på 5453 km². Dette arealet tilsvarer flere fylker på sentrale Østlandet. Avstander og spredt bosetning er i seg selv en utfordring og en viktig faktor når en skal ta stilling til en kommunereform. Det handler om kommunikasjon, mulighet til å bevege seg mellom kommunenes ulike bygder, men også om bosetning, hvor tjenestetilbudet skal gis, og hvor langt det er mulig å reise for å få/gi et godt kommunalt tjenestetilbud.

Kárásjohka-Karásjok har i noe mindre grad enn andre distriktskommuner gått gjennom en sentralisering der de små bygdene fraflyttes og flere bosetter seg i kommunesenteret. I dag bor faktisk en større andel av befolkningen i spredtbygde strøk i Guovdageaidnu-Kautokeino enn de gjorde både 10 og 20 år tilbake i tid. I 2015 bodde 48 % av befolkningen i Guovdageaidnu-Kautokeino i tettbygde strøk, mens 69 % gjorde det i Kárásjohka-Karásjok. Dette viser at de to kommunene har en ganske ulik bosetningsstruktur. Guovdageaidnu-Kautokeinos nest største bygd Máze, med rundt 400 innbyggere, og er eneste bygd med egen skole/barnehage og butikk utenfor kommunesenteret. Ellers er det små bosetninger langs riksveien.

Kommunikasjonsmessig er riksvei 93 fra Alta til Finskegrensa hovedferdselsåren inn og ut av Guovdageaidnu-Kautokeino i nord/sørlig retning. Riksvei 92 (indre riksvei) fra Guovdageaidnu-Kautokeino og østover mot Kárásjohka-Karásjok knytter de to kommunesentrene sammen. Dette er en avstand på 13 mil, og veien ble ikke helårsvei før på 70-tallet. Veien har sterkt behov for oppgradering, og holder ikke en god standard for å knytte disse kommunene tettere sammen. Kárásjohka-Karásjok er knyttet til E6 mot Lakselv og videre østover langs Tanadalen. Også her er grenseovergang til Finland nær i sørlig retning. Guovdageaidnu-Kautokeino retter seg mot Alta (13 mil) for videre flykommunikasjon og handel/servicetilbud, mens Kárásjohka-Karásjok retter seg mot Lakselv (7 mil). Offentlig transport mellom de to kommunesentrene er svært begrenset. Avstander og historiske, tradisjonelle handelsruter som gikk i andre retninger, har gjort at samkvemmet mellom de to kommunene har vært begrenset selv om de deler mange fellestrekk med samisk næringsliv, språk og kultur.

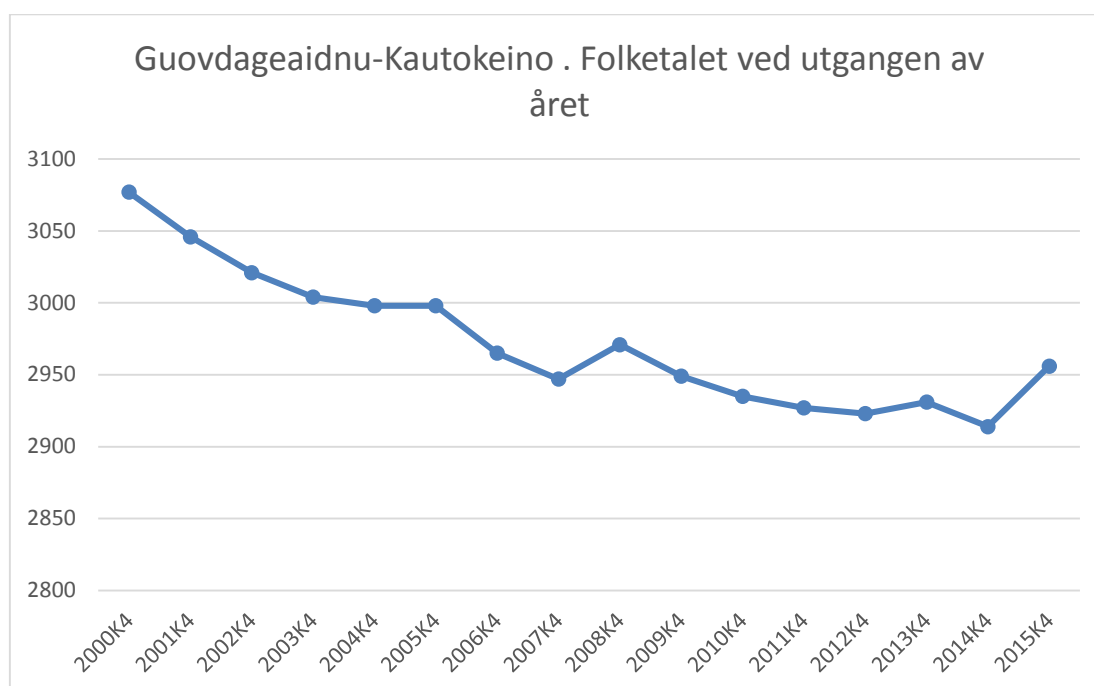
4.2 Befolkningsutvikling

Først kan det være interessant å vurdere hvordan befolkningsutviklingen i Kárásjohka-Karásjok og Guovdageaidnu-Kautokeino relaterer seg til utviklingen i andre samiske samfunn og resten av Finnmark. Befolkningsutviklingen gjennom de siste tjuefem årene har ikke vært den samme for alle de samiske lokalsamfunnene. Kárásjohka-Karásjok og Guovdageaidnu-Kautokeino hadde lenge en helt annen og mer positiv utvikling i folketall enn øvrige samiske regioner. En liten vekstperiode på

1990-tallet ble etterfulgt av svak nedgang og deretter et ganske stabilt folketall. De siste ti årene har imidlertid også disse to kommunene opplevd folketallsnedgang, og folketallsutviklingen har etter hvert blitt mer lik enkelte kystsamfunn i Finnmark.

Men det er andre langsiktige utviklingstrekk som også slår ulikt ut. De siste 5-7 åren har en rekke småkommuner langs Finnmarkskysten opplevd at tilbakegangen har stoppet opp pga. innvandring. Denne stabilisering av folketall finner vi igjen i flere Finnmarkskommuner, men ikke i Kárásjohka-Karasjok og ikke før det siste året for Guovdageaidnu-Kautokeino. De ulike utviklingstrekkene i regionene har sammenheng med ulik utvikling i fødselsoverskudd, innenlands flytting og innvandring.

I de neste avsnittene skal vi se på befolkningsutviklingen i de to kommunene de siste 15 år, altså fra 2000 og fram til siste registrering ved utgangen av 2015. Det må understrekes at med beskjedne befolkningstall gir relativt små endringer utslag i de prosentvise tallene. Endringene kan derfor fremstå som mer dramatiske enn de faktisk er. I figurene under brukes det også en skala som skal få fram endringene, men det vil fremgå at akse ikke starter på 0. Figuren under viser at Guovdageaidnu-Kautokeino har hatt en jevn, men i forhold til tidligere perioder en moderat nedgang i folketallet gjennom perioden fra 3077 innbyggere til 2956. For hele perioden betyr det at kommunen har mistet 121 innbyggere (4 %). Nedgangen er snudd til vekst det siste året, men det er for tidlig å si om dette et kortvarig brudd i de lange utviklingslinjene, eller en ny positiv trend.

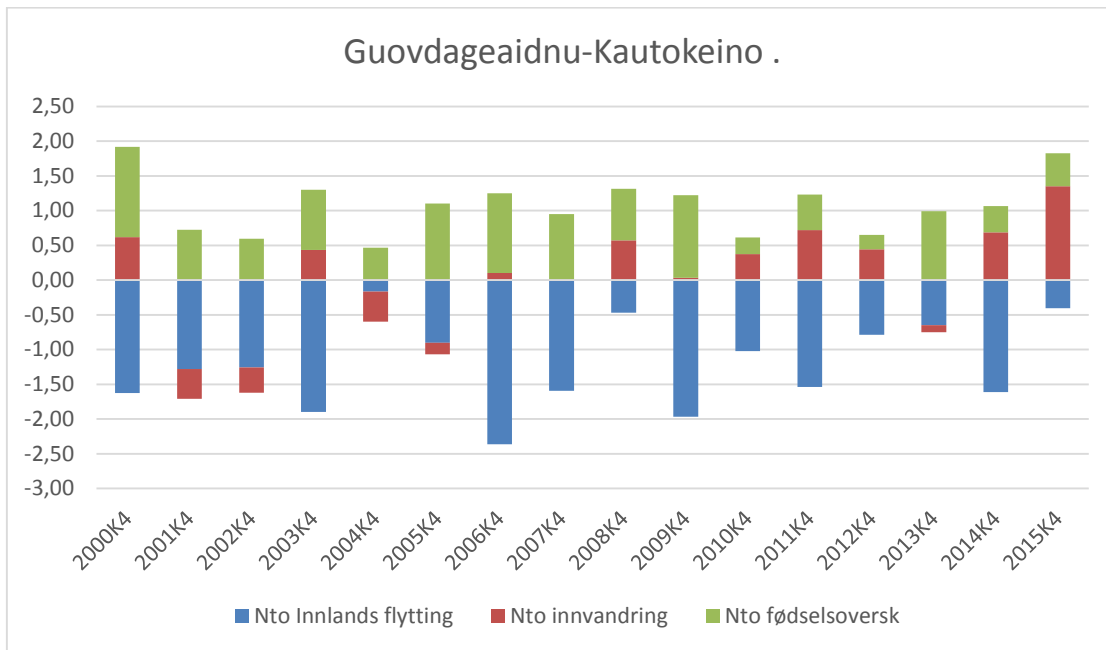


Figur 1. Folkemengder og endringer over tid. Tall ved utgangen av 4. kvartal (per 31 desember)

Mange av forklaringene på utviklingstrekkene finner vi ved å se på figur 2 under som viser årlige prosentvise endringer i ulike befolkningskomponentene i forhold til det totale folketallet. Netto innenlands flytting (markert i blått i figuren) viser balansen i antallet innenlandske utflyttinger mot innflyttinger. Når disse søylene over hele perioden ligger under 0-streken, viser det at flere har flyttet ut av kommunen enn inn. Selv om søylenes størrelse varierer fra år til år, kommer det klart fram at utflytting er den største utfordringen for stabilisering av folketallet. I positiv retning kan vi se at den negative nettoutflyttingen har avtatt noe i siste del av perioden, og særlig i det siste året. Guovdageaidnu-Kautokeino har ennå fødselsoverskudd i alle de femten årene (flere fødsler enn dødsfall). Dette vises ved at grønn søyle ligger over 0-streken. Vi ser imidlertid at størrelsen på søylen reduseres over tid. Fødselsoverskudd er ikke lenger nok for å stabilisere folketallet. Til slutt kan vi se på nettotallene for innvandring (rød søyle). I noen år, særlig i begynnelsen av perioden har denne

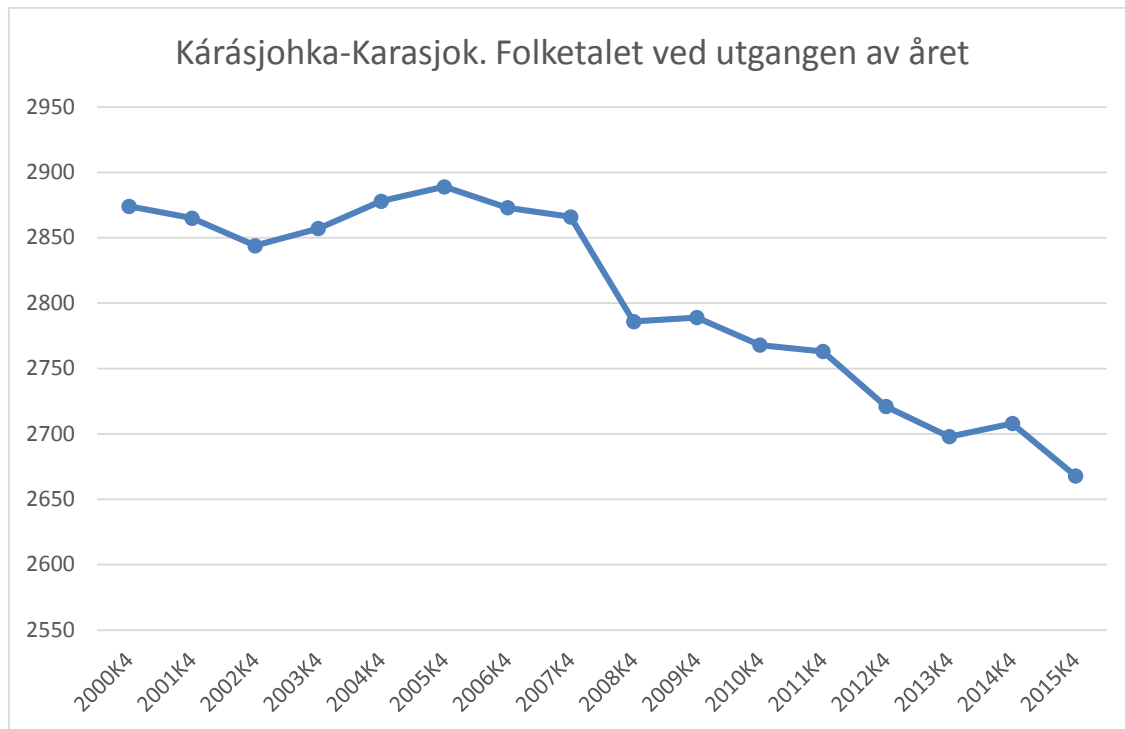
vært negativ ved at flere har utvandret enn innvandret. Dette har snudd, og gradvis ser vi at innvandring bidrar positivt til å dempe den negative befolkningsutviklingen. Dette blir veldig tydelig i det siste året, 2015, hvor økt innvandring bidrar til at den negative trenden snur til en oppgang i folketallet.

Ut i fra disse utviklingstrekkene kan vi konkludere med at for å stabilisere folketallet må den gode utviklingen med redusert innenlandsk utflytting fortsette, og kommunen vil være avhengig av innvandring. Dette handler både om å holde på innbyggere som alt er bosatt, og tiltrekke seg nye, helst i fruktbar alder.



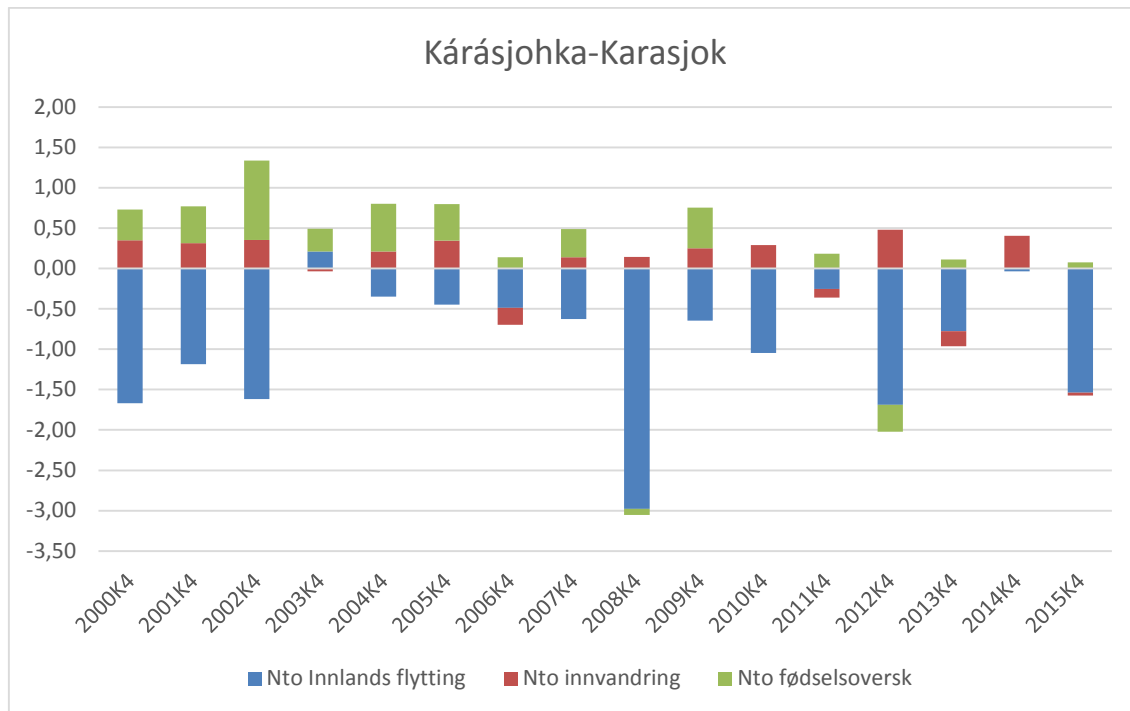
Figur 2. Folkemengde og endring etter statistikkvariabel og tid. Tall ved utgangen av 4. kvartal (dvs. per. 31 desember)

I Kárásjohka-Karasjok har det ikke vært den samme lineære befolkningsutviklingen over tid. I første del av perioden var folketallet forholdsvis stabilt. Og når det først begynte å gå nedover, skjedde dette i større hopp i enkelte år som 2008, 2012 og 2015. I 2000 var folketallet på 2874, mens det 15 år senere lå på 2668. Slik sett kan vi si at befolkningsnedgangen startet senere enn i Guovdageaidnu-Kautokeino, men skjedde raskere når den først tok tak. I løpet av de 15 siste årene har kommunen mistet 206 innbyggere.



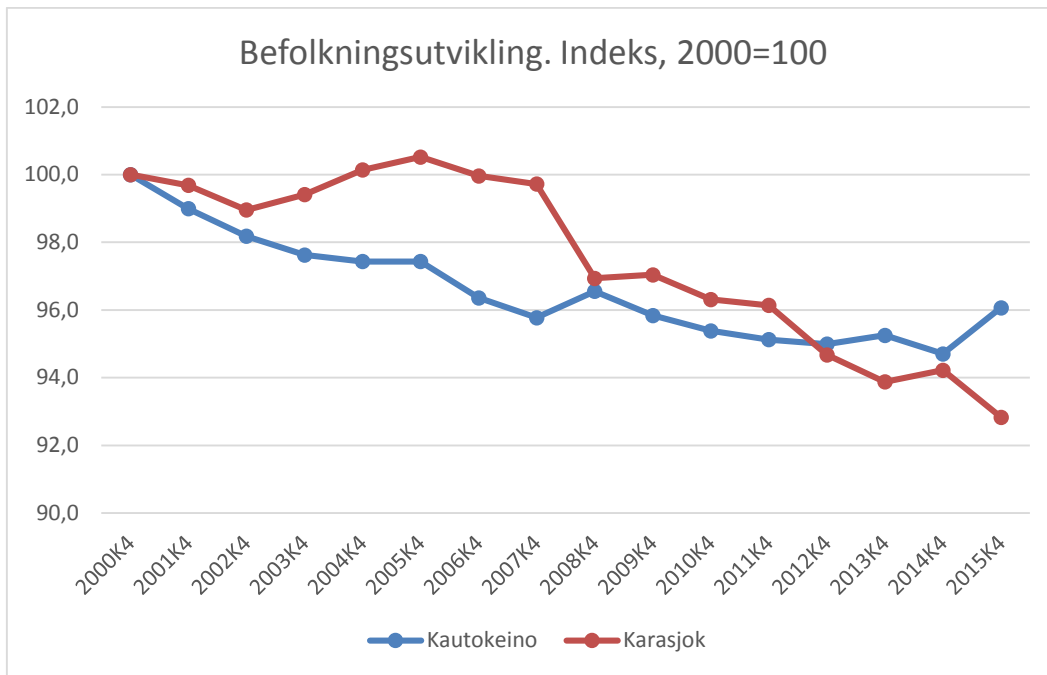
Figur 3. Folkemengder og endringer over tid. Tall ved utgangen av 4. kvartal (dvs. per 31 desember)

Også her kan vi gå inn og se på de ulike befolkningskomponentene og analysere hvordan de har utviklet seg over tid i forhold til andel av folketallet. Figuren skiller seg fra Guovdageaidnu-Kautokeino sin ved at fødselsoverskuddet nesten blir borte i siste del av perioden (grønn søyle under 0-streken). Lave fødselstall skyldes nok at det er få i fruktbar alder da dette er en aldergruppe som i stor grad har flyttet ut. Innvandringstallene er små, og i enkelte år er utvandringen større enn innvandringen (rød søyle under 0-streken). Innvandringens positive bidrag til befolkningsutviklingen som vi så i Guovdageaidnu-Kautokeino, ser vi i liten grad i Kárásjohka-Karasjok. Det blir også veldig klart at årsaken til stor befolkningsnedgangen enkelte år skyldes høy negativ balanse på innenlands flytting, dvs. høy utflytting. Også i denne kommunen er det store variasjoner fra år til år. Vi skal senere se om dette kan kobles til endringer i arbeidsmarked.



Figur 4. Folkemengde og endring etter statistikkvariabel og tid. Tall ved utgangen av 4. kvartal (dvs. per. 31 desember)

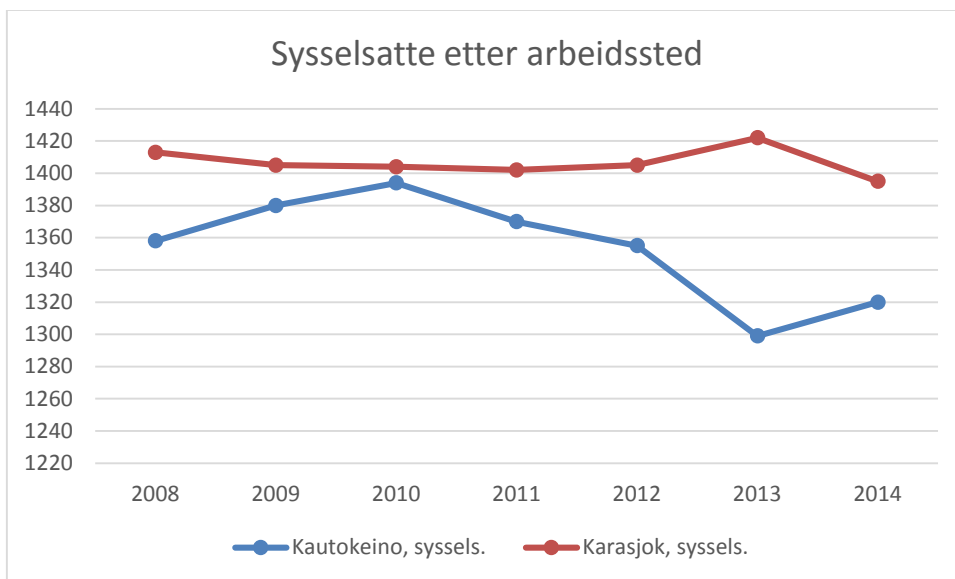
Hvis fokuset er å sammenligne befolkningsutviklingen i de to kommunene over tid, vil dette best kunne illustreres ved å bruke en indeks. Vi har tatt utgangspunkt i år 2000, og ser hvordan folketallet årlig har utviklet seg i forhold til dette målepunktet. Forskjellen mellom de to kommunene blir særlig tydelig når vi se hvor stort nedgangen i folketallet har vært i %. Hele perioden sett under ett, de siste 15 årene, har Guovdageaidnu-Kautokeino mistet 4 % av befolkningen, mens Kárásjohka-Karasjok har mistet 7 %. Befolkningsnedgangen har totalt vært nesten dobbelt så stor i Kárásjohka-Karasjok. Utviklingsveiene har altså vært ulik i første del av perioden, og mer lik midt på. Det er først ved det siste året 2015 at utviklingsveiene i de to kommunene endres vesentlig der Guovdageaidnu-Kautokeino opplever befolkningsoppgang mens nedgangen fortsetter i Kárásjohka-Karasjok.



Figur 5. Årlige endringer i befolkning ut i fra en indeks fra 2000. Kilde: SSB befolkningsstatistikk

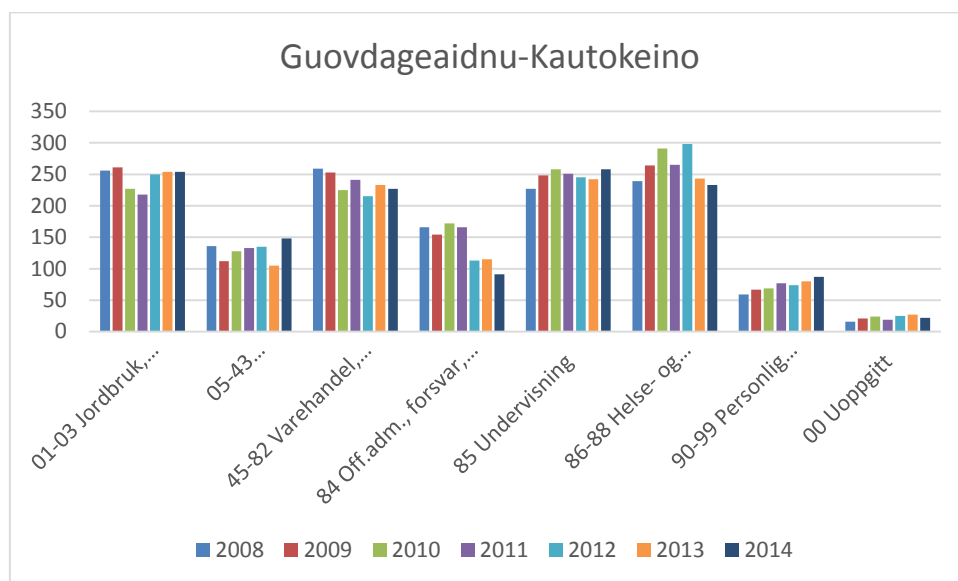
4.3 Sysselsettingsutvikling

Her vil vi se på utviklingen i sysselsettingen i de to kommunene. Tallgrunnlaget for dette avsnittet er for en kortere perioden (2008-2014) enn det vi har hatt tilgjengelig for befolkningsutvikling. Sysselsettingstall for 2015 forelå ikke da denne utredningen ble skrevet. Figuren under viser antallet personer sysselsatt etter arbeidssted. For Kárásjohka-Karasjok har tallet på sysselsatte etter arbeidssted i denne perioden vært forholdsvis stabilt, og lå på 1395 ved utgangen av 2014. I Guovdageaidnu-Kautokeino har sysselsettingstallene variert mer med en økning fram mot 2010. Etter dette sank tallet med nesten 100 personer i løpet av de neste tre årene. I 2014 gikk sysselsettingen litt opp til 1320 personer.

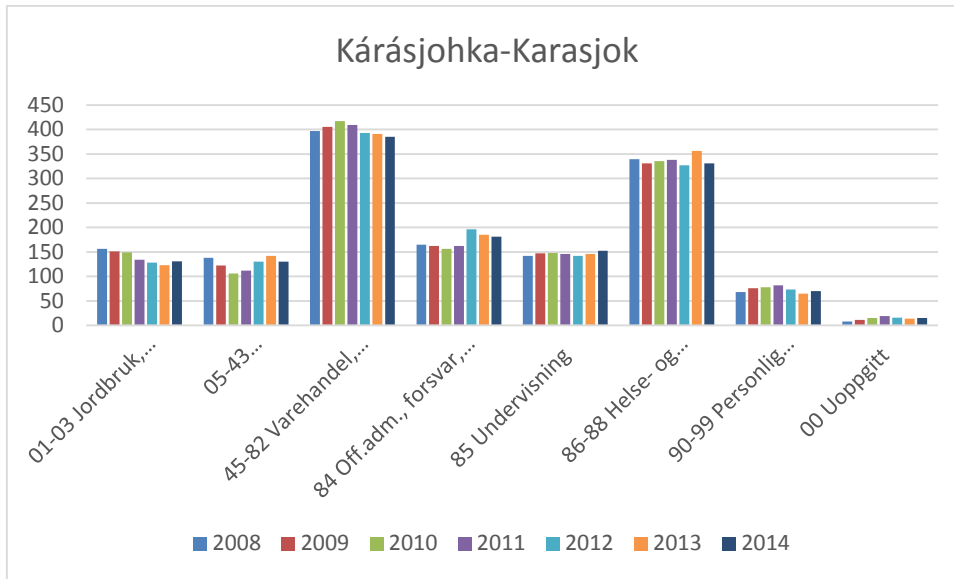


Figur 6. Sysselsettingsutvikling etter 4. kvartal. Sysselsatte personer etter arbeidssted.

De to neste figurene viser ulike næringers betydning (antall ansatte etter arbeidssted) i de to kommunene over en tidsperiode på 7 år (2008-2014). Det er ulike måter å gruppere næringer på etter SSBs næringskoder. Den vi bruker her med to siffer er forholdsvis grov. Den første kategorien 01-03 Jordbruk, skogbruk, fiske innebærer også reindrift. 05-43 er sekundærnæringer som består av bergverk, industri, bygg og anlegg, 45-82 er varehandel, restaurant- og hoteldrift, 84 offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikringer, 85 undervisning, 86-88 helse og sosialtjeneste, og 90-99 personlig tjenesteyting. Hvis vi først ser på forskjellene mellom de to kommunene ser vi at primærnæringene er adskillig større i Guovdageaidnu-Kautokeino med 250 sysselsatte eller 19 % av de sysselsatte i 2014 sammenlignet med Kárásjohka-Karasjok hvor 9 % var sysselsatt i denne kategorien. I Guovdageaidnu-Kautokeino dominerer reindrifta blant primærnæringene, i Kárásjohka-Karasjok utgjør jordbruk en større andel enn i Guovdageaidnu-Kautokeino. Reindriftas betydning som sysselsetter er altså betydelig større i Guovdageaidnu-Kautokeino sammenlignet med Kárásjohka-Karasjok. Innenfor sekundærnæringer er det liten forskjell mellom kommunene, mens varehandel er en del viktigere i Kárásjohka-Karasjok med rundt 28 % av sysselsettingen sammenlignet med Guovdageaidnu-Kautokeino hvor den bare utgjør 17 %, trolig grunnet «handelslekkasje» til Alta. Offentlig administrasjon og forsvar har gått noe tilbake i Guovdageaidnu-Kautokeino, og utgjør i 2014 7 % av sysselsettingen. I Kárásjohka-Karasjok lå denne sektoren på 13 %. En viktig forklaring på denne sektorens styrke i Kárásjohka-Karasjok er Sametingets administrasjon. Innenfor undervisning er det også ganske store forskjeller ved at denne sektoren utgjør 11 % av sysselsettingen i Kárásjohka-Karasjok, men hele 20 % i Guovdageaidnu-Kautokeino i 2014. Hovedårsaken finner vi i Samisk høgskoles plassering i Guovdageaidnu-Kautokeino. Helse- og sosialtjenester er derimot sterkere representert i Kárásjohka-Karasjok med 24 % mot 18 % i Guovdageaidnu-Kautokeino. De statlige helsetjenestenes (SANKS) plassering i Kárásjohka-Karasjok er hovedårsaken til denne forskjellen.



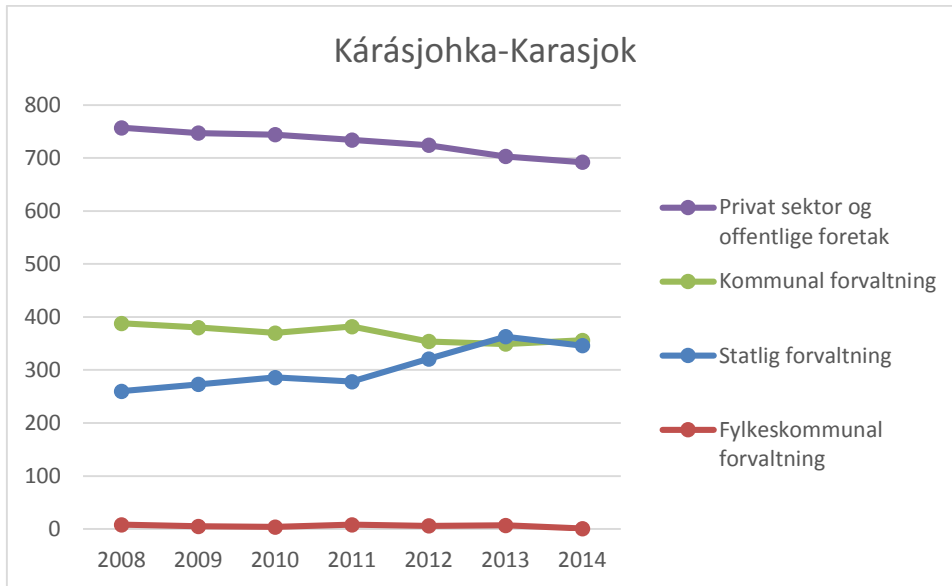
Figur 6. Antall sysselsatte per 4. kvartal, etter bosted, arbeidssted, næring (8 grupper, SN2007) og sektor (K)
Kilde SSB.



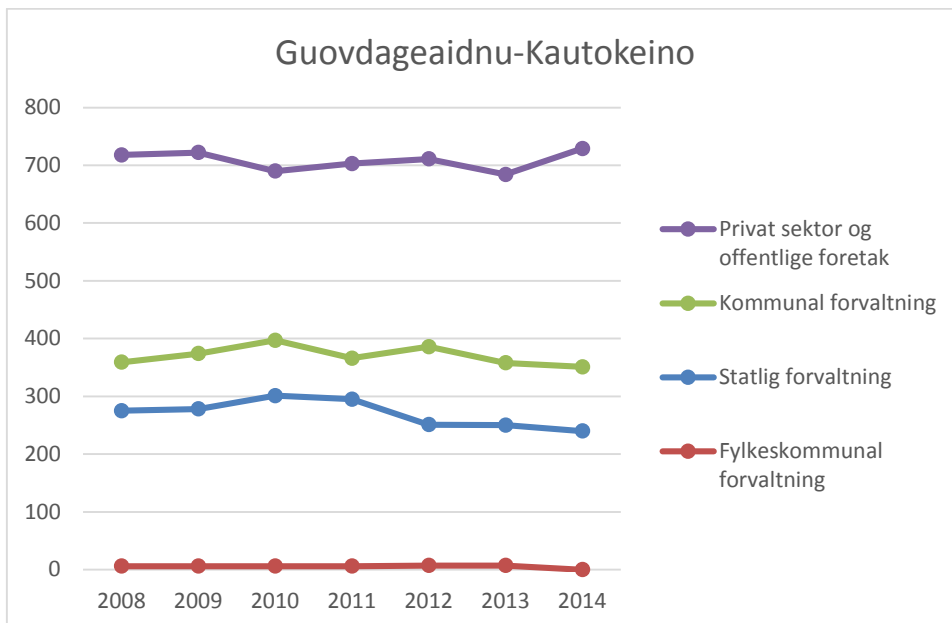
Figur 7. Antall sysselsatte per 4. kvartal, etter bosted, arbeidssted, næring (8 grupper, SN2007) og sektor (K) Kilde SSB.

De to kommunene har altså en noe ulike sysselsettingsstruktur, og hvis vi husker figur 6 som viste endringene i sysselsetting over tid, har vi nå mulighet til å se nærmere på hvilke sektorer som kan forklare endringer relatert til sektorer. Når det gjelder Kárásjohka-Karasjok var sysselsettingen ganske stabil over hele perioden, men med en liten økning i 2013. Av figuren over ser vi at dette primært skyldtes sysselsettingsøkning innenfor helse- og sosialsektoren dette året. Endringene er såpass moderate, og siden sysselsettingstallet for denne sektoren var tilbake på samme nivå året etter, kan det skyldes en feilføring eller tilfeldig endring i registrering. Vi kan i alle tilfelle konkludere med at sysselsettingen har vært stabil med små endringer mellom ulike sektorer. Bildet ser noe annerledes ut for Guovdageaidnu-Kautokeino. Der er det større årlige endringer i hver sektor, og den forholdsvis store sysselsettingsnedgangen fra 2010-2013 kan knyttes til konkrete sektorer med nedgang i offentlig administrasjon, forsvar, samt helse- og sosialtjenester, og i noe mindre grad varehandel, turisme og hotelldrift. Stabile sektorer er primærnæringene (hovedsakelig reindrift) og undervisning. Personlig tjenesteyting har hatt en liten økning i sysselsettingen. Se også vedlegg bakerst i rapporten som viser sysselsettingsutviklingen i de ulike sektorene som % av total sysselsetting.

En annen måte å se på sysselsettingsendringen er å gruppere etter privat og offentlig sektor. I figurene under blir det mer tydelig at de to kommunene har hatt endringer i ulike kategorier. Privat sektor utgjorde 55 % av sysselsettingen i Kárásjohka-Karasjok i 2014, mens den er så vidt var under 50 % i Guovdageaidnu-Kautokeino. Kárásjohka-Karasjok har opplev en jevn, moderat nedgang i privat sektor over tid, mens utviklingen i Guovdageaidnu-Kautokeino har vært mer skiftende fra år til år uten en klar retning. Statlig forvaltnings andel av sysselsettingen har økt i Kárásjohka-Karasjok, og vi kan si at nedgangen i privat sysselsetting er kompensert av økningen i statlig sysselsetting. I Guovdageaidnu-Kautokeino har andelen statlig sysselsetting gått ned i siste del av perioden. Det har også kommunal sysselsetting. Her finner vi ikke tilsvarende vekst i privat sysselsetting som kan kompensere for dette før helt i slutten av perioden. I begge kommuner er fylkeskommunal forvaltning minimal og gir lite utslag på statistikken.



Figur 8 Sysselsetting i 4. kvartal etter arbeidssted, sektorer (4 grupper) og tid, SSB



Figur 9 Sysselsetting i 4. kvartal etter arbeidssted, sektorer (4 grupper) og tid, SSB

Vi har tidligere vært inne på at begge kommunene huser store og viktige samiske institusjoner som utgjør betydelige deler av sysselsettingen. Det er vanskelig å definere og registrere sysselsettingen i de samiske institusjonene. I 2013 ble det gjort et forsøk (Norut, 2014), hvor det ble registrert 261 ansatte i samiske institusjoner i Guovdageaidnu-Kautokeino og 394 i Kárásjohka-Karasjok. Alle er nok ikke fulltidsstillinger, men det gir likevel et bilde på at denne sysselsettingen er viktig for kommunenes totale sysselsetting. Men, vel så viktig, disse institusjonene oppstod og ekspanderte nettopp i disse kommunene fordi det samiske står så sterkt og de ansatte kan virke i et miljø hvor samisk språk brukes i det daglige og hvor den samiske kulturen gjennomsyrrer aktiviteten.

I tellingen fra 2013 vil vi nevne de viktigste etter antall ansatte. Guovdageaidnu-Kautokeino; Samisk høgskole, Samisk videregående skole, Sametinget, Beaivváš Sámi Nášunalteáhter, Duodjeinstituhtta.

Kárásjohka-Karasjok; NRK Sápmi, Sametinget, SANKS, Samisk videregående skole, Finnmarksklinikken, Sámi aviisa Ávvir. De aller fleste av disse arbeidsplassene er statlige eller får hoveddelen av sine driftsmidler fra staten. For en nærmere beskrivelse av samiske institusjoners betydning, se *Næringsutvikling i samiske samfunn, Norut, 2014*.

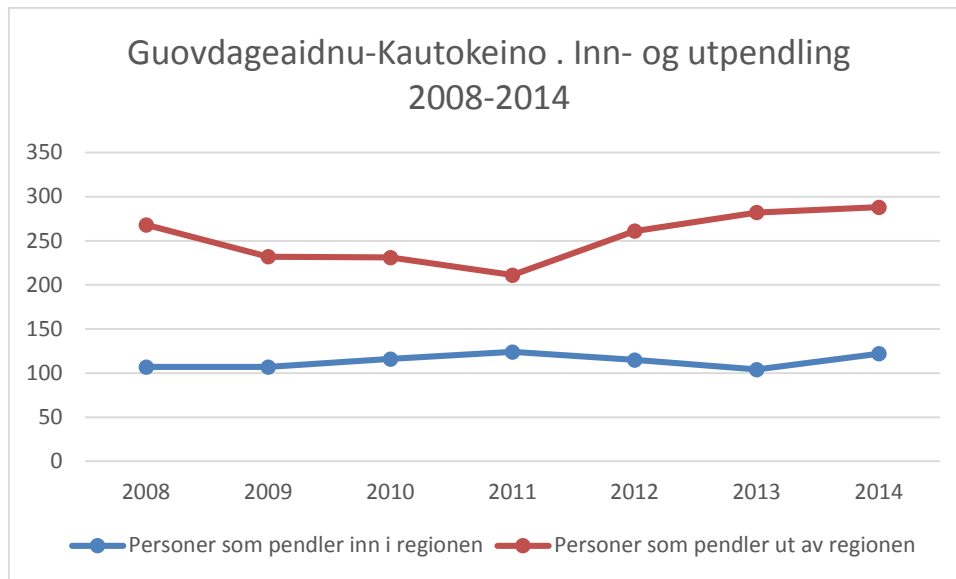
Vi skal nå oppsummere om vi kan se noen sammenheng mellom befolkningsutvikling og sysselsettingsutvikling i kommunene. I Guovdageaidnu-Kautokeino så vi at befolkningsnedgangen har vært moderat men forholdsvis jevn, mens sysselsettingsnedgangen kom litt senere i perioden. Det er altså en viss sammenheng mellom de to. Det ser vi også det siste året (2014/2015) da utviklingen brytes med at både sysselsettingen og folketallet går opp. I Kárásjohka-Karasjok kan en ikke se en slik sammenheng. Sysselsettingen har vært stabil på tross av at folketallet har gått ned. Dette kan blant annet skyldes en mismatch mellom type arbeidsplasser og lokal kompetanse. Det kan derfor være interessant å se hvilken funksjon pendling har for å kompensere for endringer i arbeidsmarkedet.

4.4 Pendling

Pendling til arbeid i en annen kommune enn bostedskommunen kan være en løsning når det ikke finnes relevant og/eller interessant arbeid i egen kommune. Å krysse kommunegrenser er ikke uvanlig innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion, og er naturlig nok mer utbredt rundt storbyene og regionale sentra hvor reiseavstandene er korte. For bosatte i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino vil å pendle til en nabokommune innebære svært lang reisevei, og på grensen av hva som vil være mulig som dagpendling. Disse to kommunene er dessuten definert som to separate bo- og arbeidsmarkedsregioner i NIBRs (Juvkam og Gundersen, 2013) kategorisering av landet i 160 BA-regioner fra 2013. Det kan likevel foregå pendling over kommunegrensene, mellom de to kommunene, til andre nabokommuner, eller til grensekommuner i Finland.

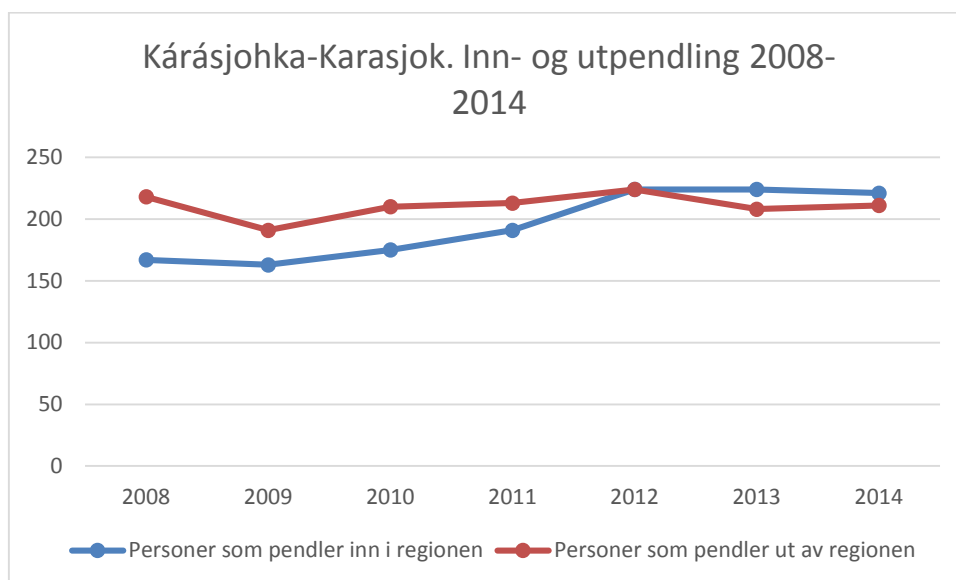
SSB publiserer tall over hvor stor andel av de bosatte som er sysselsatt i en annen kommune ved utgangen av 4. kvartal. Vi må være oppmerksomme på at pendlingstallene ikke inkluderer pendling over landegrenser. Dvs. at pendling til/fra Finland ikke er med i denne statistikken. Dessverre har det ikke vært mulig å skaffe offentlige tall på pendling over grensen, men har gjennom intervjuene fått dokumentert at det særlig i Kárásjohka-Karasjok jobber personer som dagpendler fra grensebygder på finsk side.

Figurene under viser at de to kommunene har ulike pendlingsmønstre. Gjennom hele perioden har Guovdageaidnu-Kautokeino hatt en betydelig større utpendling enn innpendling. I 2014 pendlet 21,8 % av de yrkesaktive bosatte i kommunen til arbeid utenfor kommunen. Størst utpendling var det til Alta (87 personer), og Kárásjohka-Karasjok (77 personer). Bare 9,24 % av de sysselsatte i kommunen var registrert bosatt i annen kommune, og pendlet altså inn til Guovdageaidnu-Kautokeino for arbeid. Innpendlerne kommer fra de samme kommunene som utpendlerne, men er naturlig nok adskillig færre. Det er altså en betydelig «ubalanse» i pendling i Guovdageaidnu-Kautokeino. Vi ser et klart mønster ved at pendlingen ut av kommunen øker når sysselsettingen i Guovdageaidnu-Kautokeino går ned. Økningen i antallet pendlere fra 2011 til 2014 ligger nær opp til nedgangen i sysselsetting. Vi ser altså at det er en klar sammenheng mellom sysselsettingsnedgang i kommunen og utpendling. Dette kan tolkes som at tilknyttingen til Guovdageaidnu-Kautokeino som bosted er sterk, og når det ikke finnes relevant/interessant arbeid, vil en ikke ubetydelig andel av arbeidsstyrken velge pendling som strategi. Nærhet til en større arbeidsregion i Alta kan også spille inn. Dette er med på å bremse utflyttingen fra kommunen, men det er ikke sikkert at de det gjelder er villig til å fortsette med en pendlertilværelse over lang tid om det ikke skapes nye arbeidsplasser i hjemkommunen.



Figur 10 Inn- og utpendling per 4. kvartal. Antall personer, kilde: SSB

I Kárásjohka-Karasjok er ikke pendlertallene så høye, og både inn- og utpendlingen ligger på rundt 15 % av sysselsettingen. Utpendlingen er størst til Porsanger (61 personer i 2014), Alta (24 personer) og Tromsø (18 personer), mens bare 15 personer pendlet ut til Guovdageaidnu-Kautokeino og Tana. Innpendlingen til Kárásjohka-Karasjok kommer imidlertid hovedsakelig fra Guovdageaidnu-Kautokeino (77 personer), og Porsanger og Tana (begge 24 personer). Innpendlingen har økt noe midt i perioden, og kan være en del av forklaringen på at sysselsettingen har vært stabil selv om folketallet har gått ned. Det er trolig også andre årsaker til dette, som økt bruk av sysselsatte fra utlandet på korttidsopphold. Det kan se ut som en større andel innbyggere fra Kárásjohka-Karasjok har valgt å flytte ut av kommunen framfor å satse på pendling. Det er mange måter dette kan tolkes på. En er at utflyttingen ikke har særlig sammenheng med mangel på arbeid (siden sysselsettingen er stabil), og at det må være andre grunner til befolkningsnedgangen. Kanskje er ikke tilknyttingen til kommunen like stor som i Guovdageaidnu-Kautokeino. En annen årsak kan være at det er lenger/vanskeligere å pendle til plasser med relevante jobber.



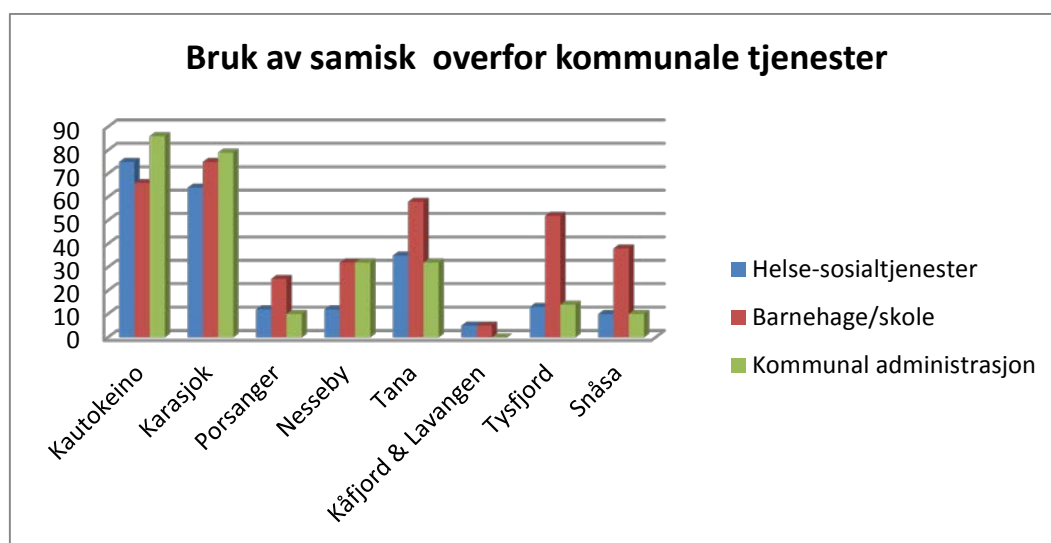
Figur 11 Inn- og utpendling per 4. kvartal. Antall personer, kilde: SSB

Det kan være verdt å merke seg at pendlingsbevegelsen mellom Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er ganske «asymmetrisk». Flere pendlet fra Guovdageaidnu-Kautokeino til Kárásjohka-Karasjok (77 personer), mens bare 15 personer pendlet den andre veien i 2014. Vi har ikke noen klare opplysninger om hvilke sektorer som trekker såpass mange pendlere til Kárásjohka-Karasjok, men antar at arbeid i de samiske institusjonene NRK Sapmi og Sametinget utgjør en del av disse.

Det kan også være relevant å bruke tall fra statistikk over korttidsopphold for utenlandske arbeidstakere som ikke har meldt flytting til Norge. Siste tilgjengelige tall fra SSB er fra 2013. Da var det ca. 50 personer i hver av de to kommunene som var registrert med arbeid i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino på korttidsopphold. Kvinner dominerer i denne statistikken, i noe høyere grad i Kárásjohka-Karasjok enn i Guovdageaidnu-Kautokeino. Det er grunn til å anta at helsepersonell med korte vikariater, delvis gjennom bemanningsbyrå, utgjør hovedtyngden i denne statistikken.

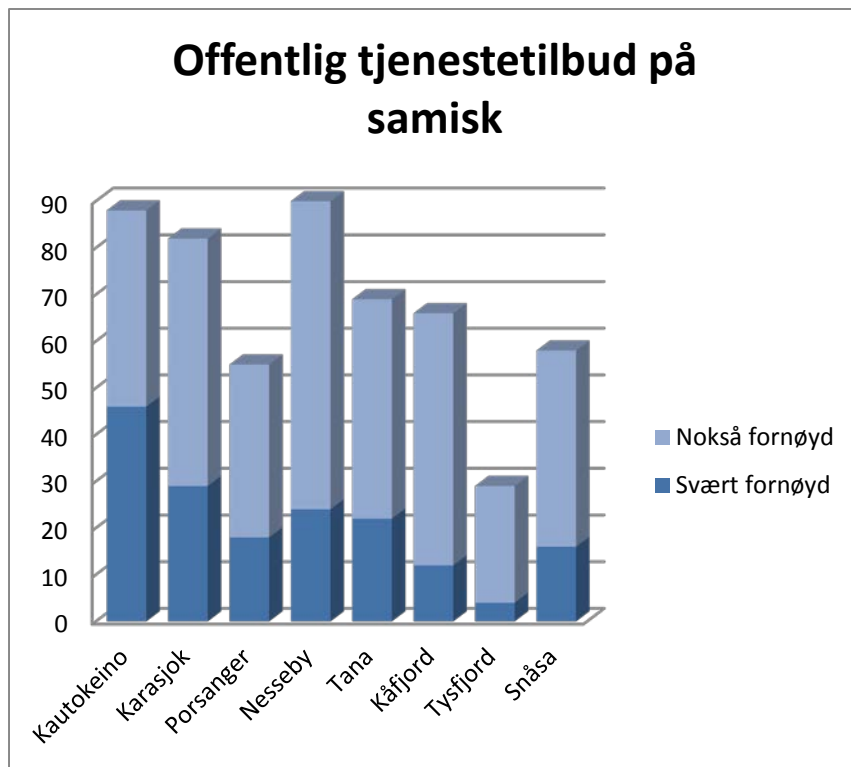
4.5 Språksituasjonen

Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er de eneste kommunene i Norge hvor flertallet av befolkningen snakker samisk og har dette som morsmål. Det finnes ingen nøyaktig registrering av hvor mange som snakker samisk, hvordan språket blir brukt i forhold til norsk og på hvilke arenaer samisk brukes. Men, det er gjennomført en samisk språkundersøkelse (Nordlandsforskning/Norut, 2012) som baserer seg på en spørreundersøkelse til et utvalg respondenter som er registrert i Sametingets valgmannstall. Den relativt lave svarprosenten, rett under 40 %, gjør at disse tallene må behandles med forsiktighet, og særlig når vi går ned på kommunenivå hvor resultatene kan være basert på få svar. Figuren under viser hvor stor prosent som rapporterer at de bruker mest samisk eller like mye samisk/norsk i sin kontakt med kommunale tjenester. Ikke overraskende er tallene høyest for våre kommuner der andelen er størst i kontakt med kommuneadministrasjon (Kárásjohka-Karasjok 87 % og Guovdageaidnu-Kautokeino 94 %). Tallene er også høye for kontakt med helse/sosialtjenester og barnehage/skole.



Figur 12. Prosent av spurte som rapporterer å bruke like mye samisk eller mest samisk overfor ulike kommunale tjenester. Kilde: Solstad, 2012

Vi kan også ta med en annen figur fra sammen undersøkelse som viser andelen respondenter som er tilfredse med det offentlige tjenestetilbudet på samisk i kommunene i forvaltningsområdet. Hele 87 % av respondentene er fornøyd i Guovdageaidnu-Kautokeino, mens 81 % var det i Kárásjohka-Karasjok. Disse to figurene sier oss en del om språkets bruk og sterke stilling i kommunene, men også at samisk står sterkere i Guovdageaidnu-Kautokeino enn i Kárásjohka-Karasjok.



Figur 12 Tilfredshet med offentlig tjenestetilbud på samisk i forvaltningskommuner for samisk språk. Prosentier. Kilde: Solstad, 2012

Et annet parameter for å måle språksituasjonen i kommunene er andelen barn med samisk som førstespråk og andrespråk i skole. Alle elever har samisk på skolen. Samisk som førstespråk betyr at eleven har språket som morsmål og får undervisningen i alle fag på samisk. Samisk som andrespråk betyr at morsmålet er norsk (eller annet ikke-samisk språk), undervisningen foregår på norsk, men det blir gitt språkopplæring i samisk som andrespråk. Ved siste registrerte skoleår 2014/2015 fikk 90,5 % av barna i Guovdageaidnu-Kautokeino samisk som førstespråkopplæring, mens tallet var 76,1 % i Kárásjohka-Karasjok.

	Elever med samisk som førstespråk i % av alle elever		Elever med samisk som andrespråk i % av alle elever	
	2011/2012	2014/2015	2011/2012	2014/2015
Kárásjohka-Karasjok	76	76,1	24	23,9
Guovdageaidnu-Kautokeino	93	90,5	7	9,5

Tabell 1. Kilde; Samiske tall forteller, 8 (2015)

Dette viser at samisk har en dominerende rolle som opplæringspråk i de to kommunene, og at det står adskillig sterkere i skolen i Guovdageaidnu-Kautokeino sammenlignet med Kárásjohka-Karasjok. I Kárásjohka-Karasjok er det for eksempel egne klasser for elever med norsk som morsmål i

barneskolen, men fra høsten 2016 vil det ikke gis et slikt tilbud for mellomtrinnet da det forutsettes at elevene har lært tilstrekkelig samisk på lavere trinn til å følge all undervisning på samisk.

Kommunen får tilskudd for språkopplæring på/i samisk fra fylkesmannen som dekker deler av merutgiftene knyttet til klassedeling og gruppedelig pga. ulike språkalternativer i samisk læreplan, drift av egne skoler/klasser i samisk, undervisning av enkeltelever, samt tilskudd til studiepermisjon for lærere som tar videreutdanning i samisk.

4.6 Finansiering av tospråklig tjenestetilbud

Vi skal nå se litt på hvilke økonomiske virkemidler kommunene har til disposisjon for å gi et tospråklig tjenestetilbud. Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er av de opprinnelig 5 kommunene som kom med i språkforvaltningsområdet for samisk språk ved opprettelsen i 1992, og er pliktig til å følge Samelovens språkregler som gir innbyggerne språklige rettigheter i møte med ulike offentlige organ. Innenfor forvaltningsområdet for samisk språk har brukere av offentlige tjenester rett til å bli betjent på samisk både skriftlig og muntlig. Skriftlige henvendelser til regionale offentlige organ i forvaltningsområdet skal også besvares på samisk. Kunngjøringer som særlig retter seg mot hele eller deler av befolkningen i forvaltningsområdet skal foreligge både på samisk og norsk. Dette gjelder oversettelse av regler, kunngjøringer og skjema til samisk, rett til svar på samisk, utvidet bruk av samisk i rettsvesenet, utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren, individuelle kirkelige tjenester, rett til utdanningspermisjon og rett til opplæring i samisk.

Merkostnadene ved å være en tospråklig kommune blir kompensert ved årlige tilskudd fra Sametinget. Tilskuddsordningen tar utgangspunkt i Lov om Sametinget og andre samisk rettsforhold (Sameloven), spesielt kapittel 3 i loven om samisk språk. I henhold til de årlige tildelingsbrevene fra Sametinget til kommunene/fylkeskommunene er formålet med tospråklighetsmidlene å bevare, styrke og fremme bruken av samisk språk i offentlig forvaltning i forvaltningsområdet for samisk språk. Det er en målsetning at kommuneforvaltningene fullt ut skal bli tospråklige, slik at samisk- og norsktalende får en likeverdig kommunal tjenesteyting.

Sametinget har siden 1993 tildelt tospråklighetsmidler til kommuner i forvaltningsområdet og fylkeskommuner. På begynnelsen av 2000-tallet fikk de to kommunene rundt 3 millioner, og i årene som fulgte økte tilskuddet gradvis. De siste 12 årene har summene ligget på mellom 7 og 8 millioner, og har altså ikke økt i takt med annen prisstigning.

	2012	2013	2014	2015
Kárásjohka-Karasjok	7.320.000	7.320.000	7.483.000	7.210.000
Guovdageaidnu-Kautokeino	7.554.000	7.554.000	7.690.000	7.666.000

Tabell 2 Tospråklighetstilskudd fra Sametinget 2012-2015. Kilde: Sametinget

Kriteriene for tildelingen av disse midlene har endret seg over tid. Tidligere lå en kostnadsstyrt modellen til grunn, men denne er blitt endret til en målstyrte modell. Den består av en basisdel (lik sum til alle kommuner), en betjeningsdel som tildeles etter en nøkkel med antall elever med samisk som første og andrespråk i grunnskolen og antall innmeldte i Sametingets valgmannstall, og en utviklingsdel som beregnes etter aktivitet. Alle kommunene og fylkeskommuner utarbeider en samarbeidsavtale med Sametinget som særlig spesifiserer utviklingsdelen.

Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommune har gjennom perioden med tildeling av tospråklighetsmidler vært kritiske til måten tildelingen beregnes på og til at midlene dekker de

faktiske kostnadene ved å være en tospråklig kommune. I 2002 ble det utarbeidet en grundig rapport som så på de konkrete utgiftene kommunene og fylkeskommunene hadde med tospråklighet (KRD, 2002), og denne dokumenterte at kostnadene ved tospråklighet var adskillig høyere enn det som ble kompensert. Som en konsekvens av dette ble tilskuddet fra Sametinget økt noe, men har altså ikke vært justert i noen særlig grad de siste 12 årene. Rammene har altså ikke økt i takt med antallet nye kommuner i forvaltningsområdet, og for Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er utviklingen i tildelingene negativ om en tar hensyn til inflasjon/prisstigning. Behovet for å gi kommuner med samisk befolkning bedre rammebetingelser for å ivareta sine nasjonale og internasjonale forpliktelser, spesielt med hensyn til hvordan språklige og kulturelle behov ivaretas i velferdstilbudet, ble tatt opp i Stortingets kommunal- og finanskomites innst. 345 S (2009-2010). Men er ikke fulgt opp av Stortinget.

I desember 2014 ble det sendt en uttalelse til Sametinget underskrevet av ordførerne i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino. Dette var et initiativ under Ávjovárri-paraplyen hvor regionen har drøftet prolongering av samarbeidsavtalen om tospråklighetsmidler. Uttalelsen går på at kjernekommunene i samisk språkforvaltningsområde ikke ser seg tjent med å ha en likelydende avtale som andre kommuner i språkforvaltningsområdet da språksituasjonen i Ávjovárrekommunene er unik. Kommunene ønsker at tospråklighetsmidlene skal tildeles gjennom objektive kriterier i rammeoverføringene fra staten, og ikke gjennom Sametinget. Fra statlig hold vises det til pågående arbeider som vil legge grunnlaget for framtidig organisering/rammer for finansiering av tospråklighet. Det foreligger en foreløpig rapport (Samisk språkutvalg, 2016), men arbeidet vil først være sluttført høsten 2016 etter at kommunene skal ha tatt stilling til kommunereformen. Den foreløpige rapporten tar opp de prinsipielle vurderingene og overordnede tiltak rundt finansiering av tospråklighet. Rapporten griper tak i de store variasjonene i språkbruk som er mellom kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk, og at dagens regelverk for tildeling av tospråklighetsmidler ikke tar høyde for dette. Utvalget foreslår at kommunene kategoriseres etter en tredeling; språkbevaringskommuner, språkvitaliseringskommuner og storbykommuner. Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino vil etter disse kriteriene kategoriseres som språkbevaringskommuner. Dette er et forslag som informantene i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er godt fornøyd med selv om selve betegnelsen «språkbevaringskommune» har et visst musealt preg over seg. Forslag til hvordan kriteriene faktisk skal se ut og hvem som skal tildele midlene, vil ikke foreligge før endelig sluttrapport er ferdig til høsten. Samtidig har Sametinget satt i gang et arbeid med evaluering av Sametingets tospråklighetsmidler. Her foreligger heller ikke resultatene før kommunene må ta sin beslutning.

Kommunene opplever stor usikkerhet rundt framtidig finansieringen av tospråklig tjenestetilbud. Denne uvissheten gjør det ekstra vanskelig å vurdere hvordan framtidig kommunestruktur best kan ivareta kommunens nasjonale og internasjonale forpliktelser mht. tospråklig tjenestetilbud. Rammeverket for å fatte en god beslutning rundt dette oppfattes å ikke være på plass.

4.7 Inntektssystemet

I en diskusjon om kommunesammenslåing vil signaler om hvordan endringer i inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune være viktig. Inntektssystemet kan fungere både som gulrot og pisk der en sammenslåing kan framstå som økonomisk fordelaktig eller en nødvendighet for ikke å komme i et økonomisk uføre. Mye av kritikken rund kommunereformprosessens tidsdimensjon er knyttet til at viktige avklaringer om hvordan det nye inntektssystemet blir å slå ut for den enkelte kommune, ikke har vært kjent for politikerne, og at viktige beslutninger må fattes uten å ha fått klarhet i dette. Dette har ført til krav fra en rekke ordførere om at beslutningen om framtidig kommunestruktur må utsettes.

På slutten av 2015 kom regjeringens første forslag til nytt inntektssystem, og ble sendt ut på høring. Dette ga noen signaler om de overordnede vurderingene. I slutten av april ble regjeringspartiene og Venstre enige om avtale for nytt inntektssystem for kommunene, og foreløpige beregninger³ viser at de fleste kommunene i Finnmark⁴ kommer bedre ut med nytt inntektssystem da dagens regionalpolitiske tilskudd videreføres i «Nord-Norgetilskuddet» med småkommunetillegg. For Kárásjohka-Karasjok vil endringene om de hadde blitt brukt på 2016-overføringene, ført til 700.000 mer i årlige overføringer, mens Guovdageaidnu-Kautokeino ville fått 750.000 mer å rutte med. Signalene om at å stå alene vil straffes økonomisk gjennom nytt inntektssystem får altså liten virkning i Finnmark da mange kommuner skjermes gjennom å være «ufrivillig små». Det gir også et signal til kommunene i Finnmark om at det kanskje ikke er her potensialet/behovet for kommunesammenslåing er størst. Kunnskapen om disse beregningen kan i seg selv påvirke motivasjonen for å jobbe mot kommunesammenslåing da den viser at kommunene har lite økonomisk å tape på å forbli alene.

³ Blant annet publisert på IFinnmark 27. april 2016

⁴ Med unntak av de større kommunene Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø.

5 Analyse av samisk perspektiv på virksomhetsnivå

Denne utredningen vil ikke kunne gå inn på alle tjenesteområdene og heller ikke gå i detalj på alle virksomheter. Vi har foretatt et utvalg der vi ser på tre sektorer; Opplæring med barnehage og skole, helse- og sosial, samt plan/teknisk. Valget av nettopp disse tre er tatt ut i fra at de er godt egnet til å belyse det samiske perspektiv i utformingen av tjenestetilbudet.

Vi vil se på hvordan tjenestetilbudet er organisert i dag, og på bakgrunn av skriftlig materiale fra statusbildet/arbeidshefte og intervjuer med enhetsledere vurdere hvilke muligheter og utfordringer som finnes innenfor virksomhetene i et samisk perspektiv. Videre vil vi se på hvilket interkommunalt samarbeid som finnes i dag, både mellom de to kommunene og med andre nabokommuner, og hvilket potensial som finnes for utvidet samarbeid på eksisterende områder og samarbeid på nye områder.

5.1 Barnehage/skole

To viktige lovparagrafer er retningsgivende for kommunens tjenestetilbud på opplæringsområdet:

- Kommunen har ansvar for at barnehagetilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur (barnehageloven § 8)
- Alle elever i grunnskolealder som bor i samisk distrikt har rett til opplæring i og på samisk, jf. opplæringsloven § 6-2 første ledd. Elever i samisk distrikt skal ha opplæring i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk.

Kárásjohka-Karásjok kommune har tre barnehager; to kommunale og en privat som alle ligger i kommunesenteret. Det er bare en skole i kommunen da barne- og ungdomsskolen siden 2006 har vært organisert med en felles ledelse/rektor.

Endringer i befolkningsutvikling og sammensetning viser en jevn nedgang i antallet barn i barnehage og skolepliktig alder i løpet av de siste 10 årene. Tjenestetilbudet innenfor barnehage og skole er derfor nedskalert. Prognoser framover viser en økning i antall barn i barnehagealder fram mot 2025, mens antallet skolebarn vil fortsette å synke fram mot 2030. Dette må kommunen ta høyde for i sin planlegging.

Kárásjohka-Karásjok kommune har siden 2006 hatt en to-nivå modell, men i 2015 ble ny administrativ organisering med tre nivå vedtatt. Kommunalleder med ansvar for barnehage, skole, kulturskole og bibliotek ble tilsatt høsten 2015. Tidligere har rektor på skolen vært skolefaglig ansvarlig, og det overordnede administrative ansvaret for barnehagene har ligget under rådmannens stab. Denne minimumsløsningen har ikke fungert bra, og er ifølge informantene hovedsakelig et resultat av vanskelige økonomiske rammebetingelser ved at kommunen havnet på Robek-lista⁵, og administrative stillinger etter hvert er fjernet for å spare penger. Kommunen har i denne perioden mottatt en rekke klager fra foreldre, og fylkesmannen har påpekt mangler ved tilsyn. I hovedsak går dette på at administrativt nivå mangler tilstrekkelig fagmiljø for å ferdigstille saker og vedtak, og at det ikke har vært et nødvendig skille mellom rollen som skole/barnehageeier og myndighet. Med ny

⁵ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Disse må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å foreta låneopptak eller langsiktige leieavtaler, samt at lovligheten av budsjettvedtak skal kontrolleres. Kárásjohka-Karásjok kommune kom ut av ROBEK-lista i oktober 2015, Guovdageaidnu-Kautokeino er fremdeles inne.

organisering er den siste delen av kritikken møtt, men fremdeles er den administrative kapasiteten på et minimumsnivå.

Det samiske perspektivet innenfor skole er lovfestet gjennom språkloven og ved at kommunen følger kunnskapsløftet samisk der alle elevene har opplæring i eller på samisk. 76 % av elevene har samisk som førstespråk, resten har samisk som andrespråk⁶. For elever med samisk som førstespråk skal all undervisning foregå på samisk. Dette blir i all hovedsak gjennomført på barnetrinnet, på ungdomstrinnet undervises det i enkelte fag på norsk når det ikke er mulig å få tak i samisktalende lærer. Ved sykdom og vikarvikarbruk kan det også i andre fag bli gitt undervisning på norsk. Lærerne har generelt god faglig- og samiskkompetanse og miljøet er stabilt. Elevene er i et skolemiljø hvor så godt som all undervisning foregår på samisk og hvor undervisningskonteksten er det samiske lokalmiljøet og kulturen. Dette er en unik situasjon, og en mulighet som bare finnes i Kárášjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino. Skoletilbudet kan bidra til at elevene blir trygge på sin samiske identitet og knytte dem til de samiske lokalsamfunnene i valg av framtid bosted og yrkesutøvelse.

Kommunen har utfordringer med å rekruttere samisktalende lærere som kan undervise på samisk. Problemet vil øke med årene ettersom 30 % av lærerne er over 60 år og snart vil gå av med pensjon. For å sikre at elevene også i framtiden får et godt opplæringstilbud basert på samisk språk og kultur, må det satses på nyrekruttering, og kommunen vektlegger alltid samisk språkkompetanse ved ansettelser. Dette krever likevel ekstra oppmerksomhet og tiltak for å kapre nyutdannede fra lærerutdanningen på Samisk Høgskole i Guovdageaidnu-Kautokeino all den tid det ikke utdannes nok samisktalende lærere til å fylle de nødvendige stillingene. Det er altså ikke primært et økonomisk ressursproblem å få tilsatt lærere, men for få kvalifiserte lærere på markedet. Det kan være behov for en mer proaktiv strategi for å kvalifisere ikke-samisktalende lærere for undervisning på samisk, for eksempel ved at Samisk Høgskole tilbyr forkurs i Kárášjohka-Karasjok.

Skolene som følger samisk læreplan har også utfordringer med lærebøker og materiell på samisk da det ikke foreligger bøker i alle fag på alle trinn, eller det er få valgmuligheter. Også her er det de høyeste klassetrinnene som har de største utfordringene, og hvor bruk av norske lærebøker er eneste alternativ. Det finnes også få digitale læremidler på nord-samisk. Læremiddelsituasjonen svekker kommunens mulighet til å gi en fullgod opplæring på samisk etter språklovens krav.

Barnehagesektoren er ikke på samme måte som skolen bundet av lovpålagte påbud om pedagogisk tilbud på samisk, men alle barnehager i kommunen har personale med god samiskspråklig kompetanse, men også ansatte som ikke behersker samisk. Det finnes mye forskning som viser at barn med samisk som morsmål må være i egne grupper for å utvikle språkbeherskelsen, og så snart norsktalende barn kommer inn i gruppa vil kommunikasjonen på norsk dominere. Det ideelle i en kommune som Kárášjohka-Karasjok er derfor at barn med norsk og samiske som morsmål er i separate avdelinger. Av økonomiske årsaker har ikke kommunen kunnet gjøre dette i sine kommunale barnehager, og der norsktalende og samisktalende barn går sammen vil norsk ta over som lekespråk (Solstad, 2015). Dette er uheldig i forhold til at samisk taper terreng, og svekker målet om å styrke samisk språk og kultur. Pga. minimale ressurser på barnehageområdet i kommuneadministrasjonen har også dette tjenesteområdet fått mye kritikk fra Fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Blant annet var ingen av barnehagene godkjent etter krav i barnehageloven da statusbildet ble skrevet.

Guovdageaidnu-Kautokeino kommune drifter tre grunnskoler. En grunnskole og en ungdomsskole som ligger i selve kommunesenteret, og en fådelt skole med elever på både barne- og ungdomstrinnet i Máze, 6 mil unna. I tillegg gir kommunen fjernundervisning i nord-samisk til elever

⁶ Tall fra skoleåret 2014/2015, *Samiske tall forteller 8*.

som bor andre steder i landet. I 2015 opprettet kommunen et samisk språksenter, der de blant annet ser for seg språkkurs for barn og unge.

Skolene har et stabilt personale. 9% av lærerne er norskspråklige, de resterende 91% er tospråklige og har god formalkunnskap i samisk språk med minimum 30 studiepoeng samisk. Kunnskapen og kompetansen i samisk språk og kultur blant de ansatte trekkes fram som en av skolens styrker. Alle elevene har samisk som enten 1.- eller 2.språk. 90,5% av elevene har valgt samisk som førstespråk⁷. Guovdageaidnu-Kautokeino er dermed den kommunen i landet der det samiske språket står aller sterkest i skolen i dag.

Kommunen sliter imidlertid med å få videreutdannet lærerne. Begrenset økonomisk handlefrihet som en følge av at kommunen er på ROBEK-lista, og lang reisevei for forsterker problemet. Når de ansatte må reise til for eksempel Oslo eller Bergen for å gå på kurs blir reisekostnadene høye. Kommunen ønsker derfor at Samisk Høgskole i Guovdageaidnu-Kautokeino skal utvide sitt videreutdanningstilbud. I dag tilbyr høgskolen videreutdanning i samisk, kommunen ønsker at de også skal tilby kurs i kjernefagene matematikk, norsk, engelsk og naturfag.

Kommunen drifter fire barnehager, en i Máze og tre i kommunesenteret, i tillegg er det to private barnehager i kommunen. Samtlige barnehager har samisk som driftsspråk og alle de ansatte er tospråklige. God kompetanse innen samisk språk og kultur trekkes fram som en av de største styrkene også for barnehagene. Kommunen opplever det som relativt enkelt å få tak i nye, samisktalende pedagoger ved behov. Som ved mange andre barnehager i Norge sliter også Guovdageaidnu-Kautokeino med å rekruttere menn. Pr. februar 2016 er kun to menn ansatt i Guovdageaidnu-Kautokeino s barnehager, en pedagog og en assistent. Kommunen har forsøkt å rekruttere flere menn, men ikke lyktes så langt.

Fylkesmannen i Finnmark gir i sitt Statusbilde/arbeidshefte for Guovdageaidnu-Kautokeino kommunen kritikk for PPT-tilbudet og manglende kompetansen i PPT. Kommunen forklarer dette delvis ut fra at en stilling i PPT har stått ubemannet fordi de ikke fikk kompetente søkere til stillingen da den ble lyst ut. De er avhengig av å ha ansatte som behersker samisk i PPT, og når dette ikke var mulig ble stillingen stående ubesatt. Nylig har nye kandidater dukket opp, noe kommunen tror kan bidra til å avhjelpe situasjonen framover. Dette viser at kravene om spisset fagkompetanse kombinert med samisk språk/kultur-kompetanse er en vanskelig kombinasjon som skaper utfordringer i rekrutteringsarbeidet. Mens fylkesmannen vektlegger at fagkompetansen må være på plass, kan kommunen vurdere det som mer hensiktsmessig å på kort sikt gi et tilbud på samisk med manglende formell fagkompetanse.

Samarbeid

I dag finnes det lite samarbeid mellom skoler/barnehager og administrativt nivå innenfor opplæringsområdet i Kárášjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommune. Pga. stramme økonomiske rammer har kommunenes deltakelse i nasjonale satsinger og kompetansehevingstiltak vært begrenset. Kommunene har hatt noen satsinger men altså ikke felles med et felles samisk utgangspunkt. Kárášjohka-Karasjok har for eksempel jobbet mye med evaluering, lesing på ungdomstrinnet, mens det i Guovdageaidnu-Kautokeino har vært satset mye på regning. Potensialet for å trekke veksler på ulik kompetanse og erfaring i utviklingsarbeid i skolen i de to kommunene, ser ikke ut til å ha blitt utnyttet. Et eksempel på et slikt mulig samarbeid er PPT hvor Guovdageaidnu-Kautokeino har hatt store utfordringer med kapasitet og kompetanse for å fylle nødvendige stillinger. Kárášjohka-Karasjok gir derimot et godt tilbud på dette området og har mye erfaring som kan deles. Begge kommunene er nylig tatt opp i Veilederkorpset som støtter skoleeiere som ønsker å utvikle og forbedre skolen gjennom systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Det samiske perspektivet blir sikret

⁷ Tall fra skoleåret 2014/2015, Samiske tall forteller 8.

gjennom at en av veilederne er samisk. Her ligger kanskje et potensial for en sterkere samordning på ledernivå. Finnmarkskommunene som er med i samisk språkforvaltningsområde har tidligere hatt nettverksmøter på skoleadministrativt nivå initiert av fylkesmannen. Dette nettverket har ligget nede, men ble tatt opp igjen for ikke så lenge siden. Foreløpig brukes dette til erfaringsutveksling, og det ligger et potensial for å bruke dette nettverket også til å utvikle konkrete tiltak.

Det er altså et potensiale for å utvikle et sterkere samarbeid på skole/barnehageområdet mellom de to kommunene. Ved en eventuell kommunesammenslåing vil en nok ha mest å vinne på at skole- og barnehageadministrativt nivå slås sammen. Større faglig miljø og samling av ressurser kan styrke kapasiteten, kompetansen, og gjøre sektoren mindre sårbar for vakanser. Hvilken samlet effekt dette vil ha er vanskelig å vurdere da det krever en grundigere gjennomgang av oppgavefordeling og lederfunksjoner. Videre kan det være en fordel at rekrutterings- og kompetansehevingstiltak i sektoren kan ses i sammenheng, men dette kan like godt skje gjennom samarbeid som gjennom kommunesammenslåing. På skolenivå er det nok mer uklart hvilke fordeler som kan ligge i en kommunesammenslåing da skolene med minst 13 mils avstand må opprettholdes der de er i dag.

5.2 Helse/sosial

- Samelovens § 3-5 gir innbyggere innenfor samisk forvaltningsområde rett til å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner, og har rett til å bli betjent på samisk.

Helse- og sosialsektoren er stor både med hensyn til antall ansatte, brukere og andelen av kommunale budsjettmidler som går til tjenestetilbudet. Den omfatter blant annet legetjenester, helsesenter, jordmor, pleie/omsorg, institusjonsdrift, hjemmesykepleie, avlastning, tjenester til psykisk utviklingshemmede, tekniske tjenester, den kommunale delen av NAV, psykisk helse/rus, barnevern, samt flyktningetjenesten.

I fylkesmannens statusbilde for **Kárásjohka-Karasjok** blir det sagt at kommunen har store utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten, og det er utført særskilt tilsyn. Fylkesmannen mottar mange klage- og tilsynssaker, tiltak iverksettes ikke i henhold til vedtak, og følger ikke forvaltningsloven. Dette forklarer informanter i kommunen med at sektoren vært gjennom en rekke omorganiseringprosesser, og det er gjort kraftige innsparingstiltak som en følge av ROBES-statusen. Kuttene har i hovedsak vært tatt i administrasjonen, og en har prøvd å skjerme tjenestene. Saksbehandlerstillinger ble inndratt og administrasjonen mistet verktøyet for foreta løpende saksbehandling. Saksbehandlingen har skjedd i rykk og napp og ført til store restanser, og det har vært lite kapasitet til å jobbe utviklingsrettet. Kapasiteten har blitt noe bedre på slutten av 2015, og innkjøp av nye datamaskiner og opplæring av flere på virksomhetsnivå har gjort flere i stand til å drive saksbehandling. Dårlig saksbehandlerkapasitet har vært utfordrende både i forhold til å gi et godt tjenestetilbud etter loven paragrafer for faglig forsvarlig tilbud, men også å oppfylle kravet om et tilbud som er tilpasset behovene for de samiske brukerne. Denne sektoren er derfor godt egnet for å belyse både utfordringer og muligheter ved tjenestetilbudet i et samisk perspektiv. Dette handler om at brukere/pasienter skal bli møtt på sitt morsmål/hjertespråket, noe som er særlig viktig i forhold til å kunne kommunisere godt om sykdom, alderdom, kropp, følelser osv. Selv om de fleste samer i de to kommunene kommuniserer bra på norsk, vil mye viktig informasjon og kontekstuelle forhold gå tapt om samtalen foregår på norsk. Det er ikke bare den språklige kompetanse som er avgjørende, men også kulturforståelsen og hvordan samer snakker om helserelaterte forhold, hvordan de forholder seg til sykdom, kropp osv. Forskning viser at samer vegrer seg for å snakke om egen helse. *Man skal ikke snakke om det som er trist og utlevere seg selv. Det har ingenting med tabu eller skam å gjøre, men det handler om at man ikke skal belaste andre med sine problemer* (Bongo,

2013). Disse utfordringene kan bare møtes med helsepersonell som har den nødvendige språk- og kulturkompetansen.

Begrenset administrativ kapasitet i Kárásjohka-Karásjok gjør at planarbeid innenfor denne sektoren må prioriteres strengt. Først ut er helsemessig og sosial beredskapsplan, revidering av smittevernplan og plan for å rekruttere og beholde kompetanse. Videre er målet å få vedtatt overordnet helse- og sosialplan vil i løpet av 2016.

Guovdageaidnu-Kautokeino kommune har også omorganisert helse/sosialsektoren fra tre-nivå til to-nivå modell (2013) for å få bedre oversikt og helhet over tjenestene. Også denne kommunen får kritikk fra fylkesmannen for tjenestetilbudet med et stort antall ubesatte stillinger og høy andel ufaglærte. Med nytt sykehjem er det gjort store innsparinger og stillingsreduksjoner ved at turnusen ble lagt om og brukerne samlet på ett sted. Flere ansatte har i den siste tid tatt fagbrev som helsefagarbeidere og gått inn i nye stillinger. Av planer innenfor denne sektoren ble det i 2015 vedtatt en ny demensplan. Hvilke planer som skal prioriteres videre vil gå fram av planprogrammet som er under utarbeidelse.

Begge kommuner har stort fokus på at ved rekruttering til stillinger der søkere ellers stiller likt, skal det å ha kunnskap i samisk språk og kultur veie tungt ved ansettelse. Hvilke typer stillinger det er vanskelig å få besatt generelt, og hvilke det er spesielt vanskelig å få besatt av samisktalende, varierer over tid og mellom de to kommunene. I Guovdageaidnu-Kautokeino er det nå god dekning på samisktalende leger, men slik var det ikke tidligere. Permisjoner fører likevel til at korttidsvikariater dekkes opp av ikke-samisktalende. Enkelte fagstillinger er vanskelig å rekruttere samiskspråklig kompetanse til, men i det store og hele har de fleste kommunalt ansatte innen helsesektoren samisk som morsmål. Dette betyr at syke og gamle kan kommunisere med personalet på samisk og få et tilbud som er tilpasset deres kulturbakgrunn.

I Kárásjohka-Karásjok er det for tiden problemer med å få besatt sykepleierstillinger på sykehjemmet, mens det er god tilgang på hjelpepleiere. Tidligere var det motsatt. I begge kommuner har de fleste ansatte innen helse- og sosialsektoren god samisk språk- og kulturkompetanse, men i Kárásjohka-Karásjok har det generelt vært vanskeligere å finne kvalifiserte som samtidig har den formelle fagkompetansen. For å få besatt stillingene har en måttet fire på språkkravet. Det rekrutteres også samiskspråklig helsepersonell fra Finland, samt norsk og utenlandsk arbeidskraft uten samisk språkkompetanse. Det er primært i korttidsvikariater det brukes utenlandsk arbeidskraft uten samisk kompetanse. En forklaring på større rekrutteringsutfordringer i Kárásjohka-Karásjok enn i Guovdageaidnu-Kautokeino kan være konkurransen fra den samisk spesialisthelsetjenesten (SANKS) som også er lokalisert til Kárásjohka-Karásjok. Kárásjohka-Karásjok kommune samarbeider godt med SANKS, og på mange måter utfyller de hverandre i et bredt helsetilbud til den samiske befolkningen.

Kárásjohka-Karásjok kommune er også vertskap for Nasjonalt utviklingssenter for sykehjemstjenester til den samiske befolkningen. Senteret skal være pådriver for å styrke kunnskap og kvalitet i sykehjem og hjemmetjenester, for å sikre kvalitet og kompetanse i tjenestene til den samiske brukeren. Slik sett er Kárásjohka-Karásjok et senter for samiske helsetjenester som gir den samiske befolkningen i kommunen et bredt helsetilbud med høy kompetanse både på det helsefaglige men også samisk kulturforståelse i helsetilbudet. Det samiske spesialisthelsetjenestetilbudet i Kárásjohka-Karásjok brukes også av befolkningen i Guovdageaidnu-Kautokeino, men nærheten til Alta gjør at spesialisthelsetilbudet der også blir brukt. Fra Helse Nord arbeides med å etablere en Samisk helsepark⁸ i Kárásjohka-Karásjok for å samle tjenester rettet mot samisk befolkning (også i Finland og Sverige) som psykiatri, rus, somatikk, læring- og mestring (LMS) og forskning.

⁸ I tillegg til SANKS skal også Finnmarksklinikken og Samisk spesialistlegesenter inn

Samarbeid

Selv om det er lite samarbeid mellom de to kommunene på de store helse/sosialområdene, finnes det noen eksempler innenfor mindre, smalere sektorområder hvor fagmiljøene er små. På barnevernfeltet er det allerede et samarbeid mellom Kárásjohka-Karasjok, Guovdageaidnu-Kautokeino og med flere av nabokommunene. Det er gjennomført felles kompetansehevingstiltak, og det er rutiner for å be om veiledning og bistand fra naboen om det er behov for dette, også der en trenger distanse til bruker. De to kommunene har samarbeidsavtale om drift av Samisk krise- og incestsenter i Kárásjohka-Karasjok. Et annet felt for samarbeid er innenfor kreftoppfølging der det nylig (høsten 2015) er ansatt en kreftsykepleier som skal dekke de fire kommunene Kárásjohka-Karasjok, Guovdageaidnu-Kautokeino, Porsanger og Nesseby.

I begge kommunene er det et stort behov for kompetanseheving/etterutdanning av helsepersonell pga. etterslep i perioden med store innsparinger. Det er kostbart å sende ansatte ut av kommunen for å kvalifisere seg. Det er gode erfaringer med å organisere desentraliserte tilbud, for eksempel for omsorgsarbeidere, men slike tilbud krever en visst volum som enkeltkommuner kanskje ikke har mulighet til å fylle opp. Et tettere samarbeid mellom nabokommunene om å få desentraliserte tilbud lagt til nærområdet er et tiltak som kan løse deler av disse utfordringene.

En annen utfordring er å lære opp helsepersonell som ikke er samisk-språklige i samisk språk og kultur. Hvis dette er snakk om korttidsvikariater gjennom bemanningsbyrå, vil det ikke være aktuelt med slik kompetanseheving, men i forhold til lengre vikariater og faste ansettelser vil dette være nødvendig for å tilby brukerne gode tjenester. Opplæringen kan være rettet både mot norskspråklige og arbeidsinnvandrere med en annen kulturbakgrunn. Det er litt uklart om en ser for seg at språksenteret skal bidra inn med tiltak i forhold til denne målgruppen, og om dette er et kompetanseområde som det også kan være aktuelt å samarbeide om på tvers av kommunegrensene. I Guovdageaidnu-Kautokeino er det antydnet at vil kommunen bruke kompetanse fra Samisk Høgskole for å kurse nytilsatte som ikke behersker samisk.

5.3 Plan/teknisk

Plan/teknisk er en sektor med mange ulike oppgaver som spenner fra vann, avløp, vei, renhold, brann/forebygging, forvaltning og drift til planlegging. I denne gjennomgangen vil vi ha et spesielt fokus på plandelen da kommunens planer legger grunnlaget for hele samfunnsutviklingen med gode muligheter for å innarbeide et samisk perspektiv.

- Kommunene skal som planmyndighet sikre naturgrunnlaget for samisk kultur næringsutøvelse og samfunnsliv. § 3.1 i Plan og bygningsloven.

Kommunene i Finnmark har som en følge av Finnmarksloven et større handlingsrom i forvaltningen av siner arealer en andre kommuner. Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino har som forvaltere av de to største arealene i Norge spesielle utfordringer med avstander og mange ulike interessehensyn, men også en plikt til å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næring og samfunn i sin planlegging og gjennomføring av tiltak.

Både i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino preges planarbeidet av begrensede personlige ressurser. Kárásjohka-Karasjok har bare en planleggerstilling i administrasjonen, og i Guovdageaidnu-Kautokeino er heller ikke kapasiteten og kompetansen tilstrekkelig til å kjøre store planprosesser. Guovdageaidnu-Kautokeino har derfor brukt konsulentselskapet Rambøll for å kjøre store tunge prosesser med kommuneplan samfunnsdel og arealdel, kommunedelplan Markan samt ROS analyse. De tre første planene er ennå ikke politisk vedtatt. Det er kostbart for kommunen å kjøpe denne kompetansen eksternt, men pga. stillingsstopp og manglende egen kompetanse har det

ikke vært andre måter å løse dette på. Selv om kommunen er godt fornøyd med arbeidet som er gjort, trekkes det fram at det samiske perspektivet i planleggingen kan svekkes ved at oppgavene utføres av personer som ikke har tilknytting til de samiske lokalsamfunnene. Blant annet er samisk naturbruk i liten grad tatt inn i planen. Å få disse planprosessene i mål er viktig da gamle og utdaterte planer fører til at det stadig må gis dispensasjon fra gjeldende plan. Med oppdaterte planer blir behovet for å dispensere redusert.

I **Kárásjohka-Karasjok** er det ikke benyttet eksterne konsulenter til planarbeid, men lite kapasitet gjør at en må prioritere hardt hvilke planer som skal prioriteres framover. Noen mindre reguleringsplaner er nylig vedtatt, mens reguleringsplan for det gamle kirkestedet har pågått over flere år, og er av kapasitetshensyn ikke ferdigstilt. Kommuneplanens samfunnsdel er fra 2009, og arealdelen fra 2005. Arealdelen ble tatt opp til rullering for ca. 5 år siden, men det ble bare gjort minimale endringer. I etterkant ser en at det burde vært gjort mer med de elvenære arealene da det er stor interesse for å bygge utenfor regulerte bolig- og hyttefelt. Det kan bli aktuelt å endre kravene slik at flere områder kan bygges ut uten at det skal utarbeides full reguleringsplan. Det er en trend at flere utflytta fra Kárásjohka-Karasjok vender hjem når de nærmer seg pensjonsalderen, og ønsker tomter langs elva. Dette er et eksempel på at ønsker og behov i en samiske kontekst kan skille seg fra en norsk kontekst, og at dette er noe som kommuneplanleggingen må ta høyde for. Innenfor gjeldende plan vil slike tilpasninger kreve dispensasjon fra plan, noe Fylkesmannen stadig påpeker som lite ønskelig. I alle arealplanprosesser har begge kommunene stort fokus på å ivareta reindriftas interesser og behov, og dialogen med berørte distrikt fungerer godt.

Både i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino jobbes det våren 2016 med planprogram som skal vedtas av det nye kommunestyre. Planprogrammet angir hvilke planer som skal utarbeides/rulleres i løpet av planperioden. I Kárásjohka-Karasjok ser en for seg at ROS-plan vil ha høy prioritet sammen med beredskapsplan. Til den siste må det nok kjøpes inn kompetanse utenfra da den ikke finnes i forvaltningens rekke.

Informanter trekker fram at å være godt rustet for planarbeid er nøkkelen for å få til gode utviklingsprosesser i kommunen. Tana blir her nevnt som et eksempel på en kommune som har satset på å bygge opp et godt planmiljø, og at dette gir resultater. Hverken Kárásjohka-Karasjok eller Guovdageaidnu-Kautokeino kan sies å ha dette verktøyet på plass, og det ligger per i dag ingen politiske signaler om at plankapasiteten skal styrkes i disse to kommunene. Det er ikke enkelt å skaffe og holde på god plankompetanse til små kommuner med smale fagmiljø og hvor utviklingsmulighetene kan oppfattes som begrensede.

Samarbeid

Bortsett fra en del felles IT-løsninger er det lite samarbeid innenfor plan/teknisk sektor innenfor Ávjovárri urfolksregion. Kárásjohka-Karasjok har noe samarbeid på landbrukssida mot Porsanger kommune. Dette har pågått et par år, og skal hjelpe bøndene med kompetanseheving og erfaringsutveksling. Det er altså ikke et pågående samarbeid mellom Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino på landbruksområdet. Det blir nevnt at det er et såpass lite fagområde at det er vanskelig å ha egne ressurser til dette. I Guovdageaidnu-Kautokeino er det bare fem gårdsbruk med dyr, og særlig fra denne kommunens side ses det som relevant å samarbeide med Kárásjohka-Karasjok om dette i framtida. Et annet smalt område som nevnes der kommunene kan samarbeide er feietjenester der tjenesten blir svært dyr når det ikke er nok oppgaver for å besette hele stillinger i begge kommunene.

Med små og sårbare planmiljø skulle en tro at dette er et område hvor det er et stort potensiale for å samarbeide over kommunegrensene, særlig for å utveksle erfaringer med et samisk perspektiv i planleggingen. Det er derfor overraskende at det ikke har vært tatt noen slike initiativ. Det finnes erfaringer med interkommunale plankontor, blant annet fra Nord-Troms, men dette er nylig lagt ned.

Det er også gjort vurderinger om felles plankontor i Vest-Finnmark, men dette er ikke tatt videre. Et tettere plansamarbeid mellom de fem samiske kommunene i forvaltningsområdet i Finnmark, kunne ha styrket kompetansen og kapasiteten. Et argument som trekkes fram for interkommunale plansamarbeid er at det meste av planleggingen i dag foregår med digitale løsninger som ikke forutsetter nærhet til geografien. Likevel er det andre forhold ved planlegging som krever lokalkunnskap om både geografi og samfunn.

En kommunesammenslåing vil naturlig nok gi et større fagmiljø også på plansiden og gi mulighet til å heve kompetansen på felt hvor få sitter med spisskompetanse, men noe stort fagmiljø vil det i alle tilfelle ikke bli med bare to kommuner. Informanter framhever at samarbeid innenfor plan like godt kan utvikles innenfor andre samarbeidsløsninger enn en sammenslåing av de to kommunene. Kanskje bør en også tenke bredere mot alle de fem kommunene innenfor forvaltningsområdet.

6 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Kommunens arbeid som samfunnsutvikler er ikke på samme måte som tjenestetilbudene over lagt til en konkret etat/virksomhet, men omfatter innsats på en rekke områder, fra areal- og samfunnsplanlegging, og over mot tematisk avgrensede innsatsområder som næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet (Ringholm mfl. 2009). Arbeidet foregår ofte også i samarbeid med andre som frivillige lag og foreninger, næringslivet osv.

Når vi har spurt informanter om kommunens rolle som samfunnsutvikler blir igjen det samiske perspektivet svært viktig som en fellesnevner som gjennomsyrrer og binder sammen all aktivitet. Her blir det også trukket fram at de to store samiske kommunene ikke bare har et ansvar for å styrke og utvikle den samiske kultur og språk, men har også et ansvar for skape attraktive samfunn som samer vil fortsette å bo i. Dette kan en gjøre som en del av den ordinære virksomheten, eller ved å jobbe prosjektert.

Kárásjohka-Karásjok kommune (forankret i Kárásjohka-Karásjok næringsforening) har gjennomført et 3-årig bolystprosjekt (2013-2015) hvor målet har vært å skape et attraktivt lokalsamfunn gjennom positivt omdømme, økt bolyst og økt verdiskapning for næringslivet. Gjennom prosjektet har en fått noe kunnskap om hva innbyggerne vedsetter av tilbud og kvaliteter i lokalsamfunnet, og hva de savner, samt hvilke årsaker som ligger bak utflytting. Prosjektet har gitt et godt grunnlag for videre kartlegginger og arbeid med tiltak.

Det er særlig som samfunnsutvikler at kommuner med samisk flertall har mulighet til å til å knytte sin aktivitet opp mot de internasjonale forpliktelsene som Norge har overfor samene. Urfolksrettighetene sikrer at samene skal få like muligheter som nordmenn til å dyrke sin kultur, opprettholde sin livsform og mulighet til å være et folk også i framtiden. Det hviler derfor et stort ansvar på kommunen som skal legge til rette for at dette skjer på lokalnivå.

Her vil vi også ta opp noen tema som er spesielt knyttet til kommunens sterke fokus på å tilrettelegge for samisk tradisjonell utmarksbruk. Dette dreier seg om en utvidet bruk og ferdsel i utmarka ut over det som gis ved norsk lov. I en samisk kontekst er høstingstradisjoner forankret i et familiefellesskap der eldre familiemedlemmer skal hjelpes til å fortsette med høstingen og ha muligheten til å videreføre samiske tradisjoner til nye generasjoner. I Kárásjohka-Karásjok og Guovdageaidnu-Kautokeino vil slike tilpasninger ses på som en viktig del av samfunnsutviklerrollen, der muligheten til å høste av naturen kan bidra til trivsel og bolyst. I norsk lov går det sterkt skille mellom høsting av naturen til næringsformål og til rekreasjonsformål, og de strenge kravene til næringsinntekt er ikke tilpasset samisk levemåte med «mangesysleri». Et ønske om å videreføre disse tradisjonene er i en samisk kontekst ikke nødvendigvis ut i fra et inntektsperspektiv, men kan også være ut i fra ønsket om selvforsyning, sunn mat, følge tradisjoner, sosialt samvær og fellesskap, opplæring av barn og unge, opprettholde rettigheter samt rekreasjon (Riseth, 2010).

En mangeårig konflikt med Fylkesmannen i Finnmark om kommunens dispensasjonspraksis fra motorferdselloven blir drøftet i statusbildet for begge kommunene. Mht. Guovdageaidnu-Kautokeino blir det stilt spørsmålstegn ved kommunens kompetanse på naturforvaltning, men kommunen mener at dette beror på ulik tolkning av regelverket, og at dispensasjonspraksisen fremmer tradisjonell høsting av utmarksressurser. Det ligger en politisk vurdering bak kommunens praksis. I Guovdageaidnu-Kautokeino er det særlig praktiseringen med vårjakt på ender som stadig kommer opp som et eksempel på en gammel samisk tradisjon som det har vært vanskelig å forankre i norsk lov. Vårjakta foregår bare i Guovdageaidnu-Kautokeino. Disse eksemplene viser at kommunens saksbehandlere og politikere kan ha en annen virkelighetsforståelse av hva som er god

naturforvaltning og myndighetsutøvelse enn det staten ved fylkesmannen har. I en samisk kontekst er dette viktige elementer for å videreføre samisk tradisjon og naturbruk, i en norsk kontekst kan det være brudd på viltloven. I 2013 kom en ny forskrift som kvoteregulerer vårjakt på ender i Guovdageaidnu-Kautokeino.

7 Demokratiutvikling

Partifloraen i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommune skiller seg betraktelig fra andre kommuner ved at lokale samiske lister eksisterer ved siden av de tradisjonelle norske partiene. Likevel er det betydelige forskjeller mellom de to kommunene ved at de samiske listene lenge har dominert i Guovdageaidnu-Kautokeino, mens disse har hatt en noe mindre betydning i Kárásjohka-Karasjok. Dette kan nok forklares med reindriftas sterkere stilling i Guovdageaidnu-Kautokeino hvor arbeid gjennom reindriftens organisasjoner er nær knyttet til samiske politiske lister. I Kárásjohka-Karasjok ser en ikke en like tydelig link mellom reindriftspolitisk og lokalpolitisk virksomhet, og fornorskningen var adskillig sterkere. Etableringen av lokale samiske lister i begge kommuner kan ses på som et ønske om å forankre de samiske verdiene og kulturen i lokalpolitikken.

Guovdageaidnu-Kautokeino	19	Kárásjohka-Karasjok	19
Arbeiderpartiet	5	Arbeiderpartiet	7
Johttisápmelaččaid listu/Flyttsamelista	5	Senterpartiet	6
Guovdageainnu dáloniid listu/ Fastboendes liste	4	Kárásjot' lista/Kárásjohka-Karasjok lista	2
Sámeálbmot Listu/Samefolkets parti	2	Sámeálbmot Bellodat/Samefolkets Parti	1
Venstre	2	Høyre	1
Høyre	1	Johttiidsámiid listu	1
		Kristelig Folkeparti	1

Tabell 3. Kommunestyret 2015-2019. Parti/lister og antall mandater

Lokalpolitiske lister står altså sterkt i Guovdageaidnu-Kautokeino, noe som kan tolkes dit at det er mange som vil være med å mene noe om samfunnsutviklingen. Det politiske landskapet har tradisjonelt vært dominert av fastboende og flyttsamene med hver sin lokale liste. Samefolkets parti (etablert av Norske Samers Riksforbund) har også stått sterkt, og hadde ordføreren fram til 2015, men mistet viktige mandater ved siste valg. De norske partiene Høyre og Venstre har også lange tradisjoner i kommunestyret, men med et mindre antall mandater. Nytt ved siste valg var Arbeiderpartiets markante framgang fra 2 til 5 representanter, noe som også ga partiet for første gang ordførervervet. Ap og Flyttsamelista inngikk et samarbeid for valgperioden (2015-2019).

I Kárásjohka-Karasjok har Arbeiderpartiet hatt makten med samme ordfører i 24 år, men ved valget i 2011 gikk Senterpartiet sterkt fram, og partiet hadde ordføreren i den valgperioden 2011-2015. AP gjorde også her et godt valg i 2015, og med 7 representanter fikk partiet igjen ordførervervet. Kárásjohka-Karasjok Arbeiderparti, Høyre, Sámeálbmot Bellodat (SÁB) og Johttisámiid Listu (JSL) har inngått et samarbeid for inneværende valgperiode. Samisk språk og kultur og reindrift er grunnlaget for det politiske samarbeidet. De tre lokale listene har ikke hatt samme styrke som de lokale listene i Guovdageaidnu-Kautokeino, men har vært viktige partier «på vippen».

Tabellen under viser at den lokalpolitiske deltakelsen i valg i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino har ligget noe over landsgjennomsnittet og snittet i Finnmark. Deltakelsen har variert noe over tid, og gikk ned rundt årstusenskiftet, men har øket de siste periodene. Ved siste valg i 2015 var valgdeltakelsen 66,4 % i Kárásjohka-Karasjok og 67,3 % i Guovdageaidnu-Kautokeino.

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Kárásjohka-Karassjok	66,4	63,9	59,5	60,9	67,2	66,4
Guovdageaidnu-Kautokeino	69,3	65,7	64,0	62,1	64,9	67,3
Finnmark				58,5	61,7	58,3
Landet	62,8	60,4	59,0	61,2	64,2	60,0

Tabell 4. Valgdeltakelse ved kommunevalg 1995-2015, Kilde: SSB

Forskning viser at samers deltagelse i partipolitisk arbeid er mye høyere enn snittet i befolkningen generelt. Dette gjelder både medlemskap i politisk parti, deltagelse i politisk arbeid, møter eller som medlem i styre, nemder og komiteer (Selle, 2015). Flere av lokalpolitikkerne i kommunestyrene i Kárásjohka-Karassjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er eller har tidligere vært valgt til Sametinget. Slik sett er det flere politiske arenaer/nivå hvor lokalpolitikkerne deltar og hvor et samepolitisk engasjement utøves.

Lokalpolitisk deltagelse, både som velger og politiker, er et viktig element i den samiske identitetsutviklingen, og kan bidra til å styrke enkeltborgeres tilhørighet til sin kommune og den samiske kulturen. Når vi spør informanter om den demokratiske dimensjonen ved kommunereformen, så vektlegges det at disse to kommunene, på tross av mange likheter og fellestrekk rundt det samiske, er ganske ulike når det gjelder partistruktur og velgerne føler tilhørighet til lister som er bygget opp rundt lokale saker og initiativ. Reindriftas sterke stilling i lokalpolitikken og partifloraen i Guovdageaidnu-Kautokeino trekkes fram som noe unikt og som i mindre grad kjennetegner partipolitikken i Kárásjohka-Karassjok. Det blir uttrykt en bekymring for hva en eventuell sammenslåing av de to kommunene kan bety for den politiske interessen, deltagelsen og tilhørigheten til partier og lister som har utviklet seg over lang tid i hver enkelt kommune. Hva vil skje med lokallistene og velgernes identitet til lister/partier når antallet representanter skal reduseres og den politiske og geografiske avstanden mellom velger og politiker øker? Men, det blir også snakket om at siste valgs politiske skifte hvor Arbeiderpartiet nå sitter med makten i begge kommuner, åpner noen nye muligheter for tettere politisk kontakt mellom de to kommunene. Dette kan være en fordel både for et tettere samarbeid mellom politisk nivå innenfor dagens kommunestruktur, og ved en eventuell sammenslåing.

Identitet og tilhørighet er forsøkt målt gjennom spørreundersøkelser. En undersøkelse av Sametingsvalget i 2009, (referert i Selle, 2015, s:208) viser at samer i Kárásjohka-Karassjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er betydelig sterkere tilknyttet samisk nærmiljø, lokalsamfunnet de bor i, og også hele det samiske bosetningsområdet, enn det som er tilfellet blant samer i resten av forvaltningsområdet. Tilknyttingen er også noe sterkere for de som er bosatt i Guovdageaidnu-Kautokeino enn i Kárásjohka-Karassjok. Denne sterke tilknytningen kan by på utfordringer om det politiske kartet skal tegnes på nytt.

8 Oppsummering /anbefaling

Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino kommuner har hatt utfordringer knyttet til befolkningsnedgang og ugunstig alderssammensetning. I Kautokeino er nedgangen det siste året snudd, men det er usikkert om dette vil vare over tid. Svak kommuneøkonomi og flere åra på ROBEK-lista har ført til flere innstramminger i kommunal sektor, noe som også har effektivisert driften og gjort kommunene bedre rustet for framtida og de oppgavene som skal løses. Stabile og robuste samiske lokalsamfunn er nødvendig om det samiske språket, kulturen og næringslivet skal overleve. De to kommunene har som eneste flertallssamiske kommuner i Norge et spesielt ansvar for å utvikle et godt samisk tjenestetilbud for sine innbyggere, men ønsker også å framstå som en veiviser i hvordan tjenestetilbud kan formes og tilpasses i andre samiske lokalsamfunn og kommuner. Slik sett er resultatene av kommunereformen i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino interessant for langt flere kommuner som jobber med å styrke det samiske perspektivet i sine tjenestetilbud. Dette gir mulighet til å teste ut modeller og løsninger i et samisk befolkningsrikt område.

Spørsmålet er om innbyggerne i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino i framtida vil få et godt og likeverdig tjenestetilbud ved at de to flertallssamiske kommunene slås sammen til en stor samisk kommune, eller om dette best kan ivaretas med dagens modell med to separate kommuner. Dette handler også om å skape robuste og bærekraftige kommuner som kan utvikle lokalsamfunnene, ta på seg nye oppgaver, og styrke lokaldemokratiet.

På bakgrunn av analysen i denne utredningen er det ikke åpenbart at en sammenslåing mellom Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino samlet sett er å foretrekke. Resultatet vil avhenge av hvordan en velger å organisere en «ny» kommune eller videreutvikle ulike samarbeidskonstellasjoner mellom de to kommunene eller med andre nabokommuner. Vi tror Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino har mest å vinne på å styrke samarbeidet innenfor Ávjovárri urfolksregion. Denne konklusjonen er framkommet etter å ha veid ulike fordeler og ulemper for sammenslåing opp mot hverandre, og hvor vi har kommet fram til at det er mest å tjene på at kommunegrensene blir som i dag med politisk adskilte enheter. Kommunene bør jobbe for å videreutvikle samarbeidet innenfor konkrete fagområder og funksjoner.

Hovedargumentet bak en slik konklusjon er **avstand** – et begrep som det kan legges adskillig mer i enn en **geografisk avstand**. Vi har her å gjøre med Norges to største kommuner i areal, som skal forvaltes på en bærekraftig måte i tråd med samiske næringsinteresser, kultur og tradisjoner. Å slå disse sammen vil by på en rekke utfordringer av skalamessig art. Å integrere dagens tjenestetilbudet i disse to kommunene vanskeliggjøres av de lange avstandene. Det er 13 mil mellom de to kommunesentrene, og enda lengre fra den ene ytterkanten til den andre. De fleste kommunale tjenestene må utføres der innbyggerne er, og potensialet for å oppnå stordriftsfordeler ved å slå sammen kostnadskrevende tjenestetilbud som skole, barnehage, sykehjem, er ikke til stede. Vi anser at det er begrenset hvor mye som kan samordnes av «ikke-stedsspesifikke» tjenester, men at det er et potensiale for å få til et tettere samarbeid på enkelte slike områder. Vi tror likevel dette best kan gjøres ved å styrke det interkommunale samarbeidet. Ávjovárri urfolksregion er et etablert samarbeidsorgan hvor det samiske perspektivet er godt innarbeidet, og hvor det er plass for flere Finnmarkskommuner i forvaltningsområdet for samisk språk.

De to kommunene har noe felles, men også **ulik næringsstruktur** der for eksempel reindrifta står sterkere i Guovdageaidnu-Kautokeino. Om de to kommunene hadde hatt lange tradisjoner med næringsmessig samkvem over kommunegrensene, kunne en sett for seg at en kommunesammenslåing kunne styrket næringslivets utviklingsmuligheter. Intervjuene viser at dette i liten grad har vært tilfelle. Næringslivet og innbyggerne har gjennom sine handelsmønstre og bruk av

tjenester rettet seg mot forskjellige nabokommuner; Guovdageaidnu-Kautokeino mot Alta og Kárásjohka-Karasjok mot Lakselv. Det er bare 40 år side de to kommunene ble knyttet sammen med en helårsvei. De to kommunene inngår ikke i et felles bo- og arbeidsmarked, og pendling mellom dem er i dag begrenset. Også her er avstand og tradisjoner/vaner argumenter mot en kommunesammenslåing.

Mange av informantene trekker fram **kommunal sysselsetting** som viktig for den totale sysselsettingen i disse to kommunene. En vesentlig side ved kommunesammenslåings formål er å effektivisere driften, og informanter er redd for at kommunale stillinger forsvinner. Med nedbemanning og færre kommunale arbeidsplasser frykter informantene at grunnlaget for å styrke bosetningen svekkes. Informantene vektlegger at slike signaler kan hindre at ungdommen flytter tilbake etter endt utdanning. En sammenslåing kan også føre til en lokaliseringsdebatt om hvor de forskjellige oppgavene skal ligge. Den sterke tilknyttingen til sine samiske lokalmiljø og storfamilien kan gjøre det vanskelig å få folk til å flytte på seg om tjenester/arbeidsplasser flyttes. Dette kan igjen føre til rekrutteringsutfordringer der den samiske spisskompetansen kan gå tapt.

Informanter trekker fram at de to kommunene har mye felles som flertallssamiske kommuner, men likevel er det klare forskjeller som bunner i at det samiske språket har ulik styrke, for eksempel bruk av samisk språk i det private og offentlige rom, men også dialektforskjeller. Det er også ulike tradisjoner knyttet til utmarksbruk i de to kommunene. Dette er faktorer som informanter trekker fra som utfordrende i en kommunesammenslåingskontekst. Det blir vektlagt at politikere og kommuneadministrasjon med nærhet til brukerne best kan finne lokale løsninger på lokale behov. Dette kan være alt fra å stå som talerør for lokale tradisjoner som for eksempel andejakt i Guovdageaidnu-Kautokeino, og finne lokale løsninger i dialog med statlige myndigheter. Andejakta er en tradisjon vi ikke finner i nabokommunen. Andre eksempler på behov for nærhet mellom innbyggere og kommuneadministrasjon er lokal boligsjikk og tilrettelegging, kulturtiltak, og ikke minst ivareta reindriftas interesser i arealplanlegging i sine spesifikke reinbeiteområder.

Det **demokratiske** landskapet i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino er unikt med lokale samiske lister som har reell makt og innflytelse i kommunepolitikken. Listene er forskjellige i de to kommunene og er knyttet til lokale saker/politikkområder/næringsinteresser. En sammenslåing av kommunene vil utfordrende velgernes (fysiske og kulturelle) nærhet til demokratiske prosesser, interesse for deltakelse ved valg og representativitet.

En annen usikkerhet som rundt kommunesammenslåing ligger i de framtidige **økonomiske rammebetingelsene** for kommunene. De faktiske økonomiske virkningen av å stå alene eller slå seg sammen har vært uklare, og først i slutten av april, ble det gitt noen foreløpige tall. Det er også i de politiske miljøene i Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino vært en skepsis mot å fatte en beslutning før en vet mer om hvilke økonomiske konsekvenser de ulike valgene gir. Informanter stiller seg også tvilende til at en storkommune vil bli så mye mer økonomisk robust – to fattige kommuner blir ikke nødvendigvis rikere av å slå seg sammen.

Det finnes også argumenter for at en kommunesammenslåing kan styrke det samiske perspektivet, men da hovedsakelig storkommunens rolle utad. Som én kommune ville Kárásjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino blitt en maktfaktor i forhold til gjennomslag for samiske saker og verdier overfor statlige myndighet og Sametinget. En kunne også sett for seg at oppgaver kunne blitt overført fra disse nivåene til kommunen. Likevel tror vi at ulempene knyttet til interne forhold mellom kommunene som avstand, identitet og tilhørighet til dagens geografiske områder bør veie tyngre.

Det skal ikke bagatelliseres at de to kommunene enkeltvis har utfordringer rundt kapasitet, kompetanse og å oppfylle statlige krav til kvalitet i tjenestetilbudet. Kommunene er sårbare med små miljøer og er avhengig av enkeltpersoner som innehar både en fagkompetanse og en samisk kultur-

og språkkompetanse – en «dobbeltkompetanse». Ved nyansettelser, men også ved sykdom, permisjoner, innsparinger og vakanser utfordres kommuneadministrasjonen fordi rekrutteringsgrunnlaget og mulighetene for å hente inn midlertidig og fast personell begrenses av det det samiske perspektiv. Det er rett og slett et svakt grunnlag for å rekruttere ansatte med «dobbeltkompetanse». Derfor er det ekstra viktig å holde på den verdifulle kompetansen som alt finnes i kommuneadministrasjonen, sørge for at ansatte er faglig oppdater, og ser på kommunen som en attraktiv arbeidsplass. Selv om en sammenslåing på papiret kan synes å skape en mer robust enhet mht. rekruttering, kompetanse og faglig miljø, tror vi ikke at dette vil ha en ønsket effekt når den geografiske avstanden er såpass stor. Tjenestetilbudet må opprettholdes på begge steder, og om noen lederstillinger slås sammen, kan dette skape avstand mellom nivåene i organisasjonen.

Tettere samarbeid i Ávjovárri urfolksregion

I vurderinger rundt kommunereformen vil det være naturlig å se på hvilke områder de to kommunene samarbeider på i dag, og om det er et potensiale for å styrke dette samarbeidet i fremtiden. Utredningen viser at det er noe eksisterende samarbeid mellom de to; primært på teknisk/administrativt nivå som felles lønns- /økonomisystem, sak/arkivprogram, planarkiv og IKT, men også på noen fagfelt som barnevern, krise- og incestsenter og landbruk. Vi tror det er et potensiale for å utvikle samarbeidet innenfor Ávjovárri urfolksregion videre, og det er behov for å konkretisere et slikt arbeid. Noen politiske initiativ, som for eksempel kontakten mot Sametinget om tospråklighetsmidlene, har vært viktige for å stå sammen om en felles utfordring, men det er et potensiale for mer samarbeid på etats/virksomhetsnivå. For å få dette til er det viktig å løfte fram noen konkrete samarbeidsområder som kan utvikles. Samarbeidet har de siste årene lidd under begrensede administrative ressurser, men det må også skapes møteplasser. En arbeidsplan for hvordan dette kan løftes opp er nødvendig.

De to kommunene samarbeider også med andre nabokommuner sammen eller hver for seg. Guovdageaidnu-Kautokeino retter seg ofte vestover mot Alta, og Kárášjohka-Karasjok nordover mot Porsanger eller østover mot Nesseby og Tana. Det er derfor ikke en selvfølge at det nettopp er et samarbeid mellom Kárášjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino som alltid vil være det mest hensiktsmessige. I mange tilfeller vil samarbeid på tjenesteområder med et spesielt samisk perspektiv være naturlig med flere eller alle de samiske forvaltningskommunene i Finnmark. Kárášjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino selger alt samiskspråklige tjenester til andre kommuner, for eksempel fjernundervisning og samisk nødmeldetjeneste for brann. Slike typer tjenester kan videreutvikles.

Gjennom intervjuene fremkommer noen saksområder som spesielt egnet for interkommunalt samarbeid. Ett slikt er kommunalt **planarbeid** hvor små og sårbare fagmiljø gjør det vanskelig å ha tilstrekkelige ressurser i hver kommune. Et tettere samarbeid med bruk av teknologiske løsninger vil kunne styrke kompetansen på planlegging og arealforvaltning/utmarksforvaltning i et samisk perspektiv. Andre smalere fagområder blir også trukket fram. Et eksempel er **barnevern**, hvor Guovdageaidnu-Kautokeino er den eneste kommunen i landet som gir et barnevernstilbud på samisk. Denne kompetansen kan overføres og utfordringer med habilitet og små fagmiljøer kan bedre løses gjennom tettere samarbeid. Det er alt et samarbeid mellom de to kommunene på barnevernsfeltet, men dette kan utvikles videre. Andre eksempler på smale tjenester hvor samarbeid kan være hensiktsmessig, er landbruk og feietjeneste.

Videre tror vi et betydelig potensial ligger i å samarbeide om **rekruttering, kompetanseheving og videreutdanning** for å skaffe og beholde kommunalt ansatte. De to kommunene kjemper ofte om den samme kompetansen, og de må også vedlikeholde denne gjennom etter- og videreutdanning. I mange tilfeller vil Samisk høyskole være tilbyder av kurs (pedagoger, språkopplæring), og det må

være mer effektivt om kommunene samarbeider om dette framfor å kjøre egne løp. Erfaringsutveksling og samarbeid om språkkurs på samisk for kommunalt ansatte vil være et aktuelt område som kommer opp med endringer i de to kommunenes ansettelsesreglement. Her vil bruk av språksentrene og kompetanse hos Samisk høyskole være sentral.

Et annet område med stort potensiale for samarbeid er **næringsutvikling** hvor Kárásjohka-Karaskjok har jobbet mer strategisk enn Guovdageaidnu-Kautokeino, og hatt en rolle inn i Indre Finnmark Investeringselskap – IFU som også omfatter Porsanger, Tana og Nesseby kommuner. Det nyopprettede Sapmi Næringshage med de samme fire kommunene, er et fora hvor også Guovdageaidnu-Kautokeino kommune bør rette seg mot.

Tabellvedlegg

	Sysselsatte personer etter arbeidssted, % av total sysselsetting						
Guovdageaidnu-Kautokeino	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	19 %	19 %	16 %	16 %	18 %	20 %	19 %
05-43 Sekundærnæringer	10 %	8 %	9 %	10 %	10 %	8 %	11 %
45-82 Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjen., forretningsmessig tjen., eiendom	19 %	18 %	16 %	18 %	16 %	18 %	17 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	12 %	11 %	12 %	12 %	8 %	9 %	7 %
85 Undervisning	17 %	18 %	19 %	18 %	18 %	19 %	20 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	18 %	19 %	21 %	19 %	22 %	19 %	18 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	5 %	5 %	6 %	5 %	6 %	7 %
00 Uoppgitt	1 %	2 %	2 %	1 %	2 %	2 %	2 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Kárásjohka-Karasjok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	11 %	11 %	11 %	10 %	9 %	9 %	9 %
05-43 Sekundærnæringer	10 %	9 %	8 %	8 %	9 %	10 %	9 %
45-82 Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjen., forretningsmessig tjen., eiendom	28 %	29 %	30 %	29 %	28 %	27 %	28 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	12 %	12 %	11 %	12 %	14 %	13 %	13 %
85 Undervisning	10 %	10 %	11 %	10 %	10 %	10 %	11 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	24 %	24 %	24 %	24 %	23 %	25 %	24 %
90-99 Personlig tjenesteyting	5 %	5 %	6 %	6 %	5 %	5 %	5 %
00 Uoppgitt	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Litteratur

Ávjovárri urfolksregion (2014) Uttalelse vedrørende samarbeidsavtale mellom Sametinget og Ávjovárrekommunene, signert 17.12.2014

Angell, E. mfl. (2015) Næringsutvikling i samiske samfunn. En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord, Norut Alta rapport 2014:4,

Angell, A. mfl. (2012) Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren, Norut Alta rapport 2013:5.

Bongo, Berit Andersdatter (2012) "Samer snakker ikke om helse og sykdom – Samisk forståelseshorisont og kommunikasjon om helse og sykdom. En kvalitativ undersøkelse i samisk kultur" Doktorgradsavhandling, UiT

Ekspertutvalget (2014) Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport

Josefsen, Eva (2005) Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark. Delrapport: Samarbeidsløsninger i Midt-Finnmark – Ávjovárre urfolksregion, Norut NIBR Finnmark Rapport 2005:4.

Juvkam, Dag og Frants Gundersen (2013) Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner, Oslo, NIBR rapport 2013:1

Kommunal- og regionaldepartementet (2002) Rapport fra Arbeidsgruppe. Utgifter knyttet til tospråklighet i kommunene og fylkeskommunen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess.

KS (2016) Effekter av forslag til nytt inntektssystem

Nilsen, I. B. mfl. (2005) Robusthet under framtidig kommunestruktur i Finnmark – sammendragsrapport, Norut NIBR Finnmark rapport 2005:3.

PWC, Burson-Marsteller, Telemarksforskning (2015) Kommunereformen – Alta, Kautokeino, Kvænangen og Loppa. Utredning av kommunesammenslåing. Desember 2015.

Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard, Per Selle (2009) Kommunen som samfunnsutvikler, Norut rapport nr. 8/2009.

Riseth, Jan Åge, Jan Idar Solbakken og Heidi Kitti, in press: Meahcásteapmi Guovdageainnus. Naturbruk i Kautokeino. Fastboendes bruk av meahcci i Kautokeino kommune og konsekvenser ved etablering av naturvernområder. Utredningsoppdrag for Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen. Sámi allaskuvla Rapport nr 1/2010.

Sametinget (2015) Kommunereformen og samiske interesser

Samisk språkutvalg (2016) Kommunenes forpliktelser og struktur knyttet til samisk språk

Selle, Per m.fl. (2015) Den samiske medborgeren, Cappelen Damm Akademiske

Solstad, Marit og Ingvild Nylund (2015) Samisk i barnehagen? Ei evaluering av Sametingets tilskuddsordning til barnehager. NF-Rapport: 2/2015