

SØF-rapport

Merkostnader til ivaretagelse av tospråklighet i forvaltningsområdet for samisk språk

Mads Wold, Kaja von der Leyen,
Per Tovmo, Kevin Johansen

SØF-RAPPORT NR. 02/2024



Senter for økonomisk forskning

SØF-rapport

Merkostnader til ivaretagelse av tospråklighet i forvaltnings- området for samisk språk

Mads Wold, Kaja von der Leyen, Per Tovmo, Kevin Johansen

SØF-prosjekt nr. 3943: «Merkostnader til ivaretagelse av tospråklighet i forvaltningsområdet for samisk språk»

Prosjektet er finansiert av KS



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Senter for økonomisk forskning

Februar 2024

ISBN 978-82-7570-748-0 (web)

ISSN 1892-7661

Omslag: Shutterstock



Du har lov til:

Dele — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Bearbeide — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

På følgende vilkår:

Navngivelse - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelsene som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

[Les mer om kreditering på creativecommons.org](https://creativecommons.org)

Forord

Denne rapporten presenterer resultatene fra undersøkelsen vi i Senter for Økonomisk Forskning har gjort av kostnader og finansieringskilder knyttet til tospråklighet og ivaretagelse av samisk språk og kultur i samiske språkforvaltningskommuner. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge kostnader og finansieringskilder, og deretter evaluere hvorvidt, kommunen fullt ut kompenseres for kostnadene ved tospråklighetsarbeid. Vi har gjennomført økonomiske analyser av utgifter og finansiering, og supplert disse med en intervjuundersøkelse der vi snakket med representanter for et utvalg språkforvaltningskommuner om hvordan de opplever balansen mellom kostnader og finansiering. Rapporten bygger på prosjektet «merkostnader til ivaretagelse av tospråklighet i forvaltningsområdet for samisk språk», som vi i SØF har gjennomført på oppdrag for KS i tidsrommet september 2023 til januar 2024.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom alle forfatterne: Mads Wold har hatt ansvar for å koordinere analyser og skriving, samt intervjuundersøkelsen med kommunerepresentantene. Kaja von der Leyen og Per Tovmo har hatt hovedansvar for de økonomiske analysene. Kevin Johansen har bidratt som ekspertressurs innen samisk språkforvaltning, og da særlig innenfor oppvekstsektoren.

Vi vil takke alle kommunerepresentantene som stilte sin tid til rådighet for intervjuer med oss. Vi har fått mange gode innspill og ideer gjennom disse samtalene. Videre vil vi rette en takk til Sametinget og Utdanningsdirektoratet, som har sendt oss relevant statistikk på kort varsel. Til slutt vil vi takke for gode innspill og tilbakemeldinger fra KS underveis i prosjektet. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, februar 2024

Mads Fjeld Wold
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	5
Čoahkkáigeassu	9
1. Innledning.....	13
2. Data og metode	17
2.1. Kartlegging av utgifter og finansiering.....	17
2.2. Analyser av utgifter	18
2.3. Erfaringer fra kommunesektoren.....	21
3. Forvaltningsområdet for samisk språk.....	24
3.1. Juridisk ansvar	24
3.2. Kostnader	27
3.3. Finansiering	29
4. Økonomiske analyser	40
4.1. Datagrunnlag.....	40
4.2. Resultater.....	44
5. Erfaringer fra kommunesektoren	47
5.1. Hva vil det si å være en samisk forvaltningskommune?	47
5.2. Sametingets tospråklighetstilskudd	51
5.3. Samarbeid med andre institusjoner.....	54
5.4. Tospråklig kompetanse.....	57
5.5. Tospråklighet i oppvekstsektoren.....	61
6. Oppsummering	65
6.1. Forvaltningsansvaret og driftsutgifter	65
6.2. Merkostnader og finansiering.....	66
6.3. Tospråklighetstilskuddene	67
6.4. Kompetansemangelen	68
Referanser	69
Vedlegg	71

Sammendrag

Tema for denne rapporten er merkostnader til ivaretagelsen av samisk språk og kultur i forvaltningsområdet for samisk språk. I denne sammenheng kan vi definere merkostnader som kommunenes ekstraavgifter til å oppfylle lovkrav innenfor forvaltningsområdet. I rapporten undersøker vi forholdet mellom slike merkostnader, knyttet til samisk språkforvaltning i kommunesektoren, og finansieringen av denne aktiviteten. Hensikten med studien er å evaluere forholdet mellom kostnader og finansieringen. For å gjøre dette kartlegger vi finansieringskilder ved bruk av offentlig statistikk, og vi gjennomfører økonomiske analyser av sammenhengen forvaltningsansvar og driftsutgifter innenfor de største kommunale tjenesteområdene. I tillegg snakker vi med representanter fra et utvalg kommuner i forvaltningsområdet om hvordan ansvaret påvirker økonomien i deres kommune.

Vi har valgt en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming til undersøkelsen vår av merkostnader til tospråklig aktivitet. I den kvantitative delen innhenter vi statistikk på finansiering som både går direkte til språkforvaltningskommunene, og finansiering til samisk språk og kultur mer generelt, som også er tilgjengelig for kommuner også utenfor forvaltningsområdet. I kartleggingen bruker vi tall fra Sametinget, som blant annet forvalter tospråklighetstilskuddene, og UDIR, som forvalter tilskudd til opplæring i samisk i grunnskolen. I de økonomiske analysene av sammenhengen mellom språkforvaltningsansvar og driftsutgifter bruker vi i hovedsak tall fra SSB sin KOSTRA-statistikk, og fra kommunaldepartementet. Den kvalitative delen baserer seg på intervjuer med kommunerepresentantene.

I rapporten avdekker vi følgende hovedtrekk ved forvaltningskommunenes økonomiske situasjon.

Sammenheng mellom samisk språkforvaltningsansvar og økte driftsutgifter i grunnskole og administrasjon

De økonomiske analysene våre viser at forvaltningskommunene i gjennomsnitt har høyere kostnader innen grunnskole og administrasjon enn ellers i landet. I et analyseopplegg hvor vi tar hensyn til andre typiske kostnadsdrivere i kommunal tjenesteproduksjon, eksempelvis demografi og bosettingsmønster, finner vi at de tretti forvaltningskommunene har et utgiftsnivå som i gjennomsnitt er henholdsvis

1400 og 2235 kroner høyere per innbygger innen grunnskole og administrasjon. Samlet er utgiftsnivået blant kommunene i forvaltningsområdet i gjennomsnitt nesten 4000 kroner høyere per innbygger enn ellers i landet.

Resultatene fra de økonomiske analysene sammenfaller med funnene fra intervjuundersøkelsen. Informantene fra kommunesektoren opplever at forvaltningsansvaret innebærer store merkostnader i grunnskole, og kommunal administrasjon. Informantene fremhever at spesielt oversetting av offentlig dokument, og besvarelser av henvendelser på samiske fører til økte driftsutgifter i administrasjonen. Videre uttrykker informantene at lønnsutgifter til samisklærere i grunnskolen, og parallell drift av skolebygg er særskilte utfordringer.

De økonomiske analysene indikerer ingen sammenheng mellom forvaltningsansvar og økte driftsutgifter i verken barnehage- eller pleie- og omsorgssektoren. Samtidig sier kommunerepresentantene at merkostnader ved parallelle strukturer, og høye lønnsutgifter til personell med nødvendig språkkompetanse som resultat av forvaltningsansvaret, også er en stor utfordring innenfor barnehagesektoren.

Tospråklighetstilskuddene er avgjørende i arbeidet med å bevare samisk språk og kultur i kommunesektoren, men ordningen må forbedres

Kommunene i intervjuundersøkelsen er generelt fornøyd med tospråklighetstilskuddene fra Sametinget. De sier midlene er en forutsetning for at de kan påta seg forvaltningsansvaret. Tallene vi har innhentet viser også at disse midlene utgjør størstedelen av finansieringen som går til det tospråklige arbeidet i forvaltningskommunene – noe som er naturlig da ordningen jo er ment å dekke merkostnader som følger av lovkrav.

Samtidig opplever informantene våre at tospråklighetstilskuddene ikke er tilstrekkelige. De hevder at de derfor delvis finansierer aktiviteten selv, og søker midler fra andre kilder. Kommunene mener de er avhengig av å ha en sterk økonomi for å kunne oppfylle lovkravene til tospråklighet.

Kommunerepresentantene hevder basisdelen av tospråklighetstilskuddene ikke er tilstrekkelig til å dekke grunnleggende kostnader ved forvaltningsansvaret. Flere peker på at kommuner med mange elever i grunnskolen med samiskundervisning i større grad får dekket sine faste kostnader, men da gjennom betjeningsdelen.

Et annet aspekt ved tilskuddene som kommunerepresentantene problematiserer er hvordan betjeningsdelen fordeles. Kommunenes andeler av midlene er basert på elevantall og registrerte i Sametingets valgmanntall, noe mange i undersøkelsen vår ikke føler representer det faktiske antallet samiske språkbrukere i kommunen deres. Derfor, hevder representantene, overstiger kostnadene til å betjene de samiske innbyggerne midlene fra betjeningsdelen av tospråklighetstilskuddene.

Vanskelig å evaluere balansen mellom finansiering og utgifter

En viktig problemstilling i undersøkelsen vår er forholdet mellom kostnader og finansiering. Imidlertid er kostnadsanslag for tospråklighet usikre og det er vanskelig å skille utgifter til kommunal drift generelt og tospråklighet spesielt. Videre bruker kommunene andre kilder enn tospråklighetstilskudd til å finansiere den tospråklige aktiviteten. Det er derfor vanskelig å si med sikkerhet hvordan balansen mellom merkostnader og finansiering faktisk er.

Det vi derimot vet er at kommunerepresentantene opplever finansieringssituasjonen som krevende. Tospråklighetsmidlene strekker ikke til, og kommunene sier de derfor må søke på mange andre tilskuddsordninger, og i tillegg bruke av egne midler, for å få dekket merkostnader til tospråklighet.

I tillegg viser de økonomiske analysene våre at det er et gap på omtrent 1000 kroner per innbygger mellom tospråklighetstilskuddene og merkostnader til tospråklighet.

Merkostnadene vi finner i analysene våre er imidlertid dekket dersom vi bruker en bred definisjon på finansiering og inkluderer midler som både direkte og indirekte går til tospråklig aktivitet.

For å kunne gjøre grundigere undersøkelser av forskjeller mellom utgifter til, og finansiering av, tospråklighet i kommunesektoren er det behov for kostnadsanslag som i større grad kan kobles til aktiviteten i kommunene. Det bør derfor utvikles indikatorer på utgiftsbehov som kan sammenlignes mellom kommuner over tid, og det bør gjøres flere analyser av hvilke aspekt ved det tospråklige arbeidet som driver kostnader innenfor de ulike kommunale tjenesteområdene.

Kompetansemangel fører til økte utgifter

Kommunerepresentantene fremhever at mangel på ansatte med kompetanse innen samisk språk og kultur er et stort problem for det tospråklige arbeidet. Spesielt i

grunnskolen, og særskilt for lule- og sørsamisk, fører lærerknappheten til økte utgifter til rekruttering og kompetanseutvikling.

Informantene fremhever at konkurranse om de knappe personellressursene mellom kommunene, men også mellom kommunene og andre aktører som har behov for samiskspråklige ansatte er en utfordring. De mener at denne konkurransen øker utgiftene ved å være en forvaltningskommune, og at en viktig del av løsningen på finansieringsproblemene deres er derfor å løse kompetansemangelen, som er et underliggende problem.

Videre opplever kommunene at de sitter igjen med mye ansvar for utklivingen av samisk språk- og kulturkompetanse, selv om knappheten er et nasjonalt problem. Flere etterlyser statlig initiativ for å løse problemet.

Čoahkkáigeassu

Dát raporta gieđahallá lassigoluid mat čatnasit sámegiela ja sámi kultuvrra fuolaheapmái sámegiela hálddašanguovllus. Lassigollun meroštallojuvvojit lassigoluit maid suohkanat váldet badjelasaset ollašuhttin dihte láhkagáibádusaid hálddašanguovllus. Raporttas guorahallojuvvo oktavuoha gaskal diekkár lassigoluid, mat čatnasit suohkansuorggi sámegiela hálddašeapmái, ja dán doaimma ruhtadeami. Iskkadeami ulbmil lea árvoštallat daid goluid ja ruhtadeami gaskavuoda. Dan ruhtadangálduid kártemii mii leat geavahan almmolaš statistihkaid, ja mii čadahit ekonomalaš analysaid oaidnin diehte gaskavuoda gaskal hálddašanoavddasvástádusa ja doaibmagoluid dán stuorámuš suohkanlaš bálvalussurggiin. Dasa lassin mii jearahallat muhtun hálddašanguovllu váljehuvvon suohkaniid ovddasteddjiiguin dan birra mo dát ovddasvástádus váikkuha sin suohkana ekonomijai.

Mii leat välljen sihke kvantitatiiva ja kvalitatiiva lahkonoavvuoigi iežamet guorahallamis. Kvantitatiiva oasis viežžat statistihka dain ruhtademiin mat mannet njuolga giellahálddašanguovllu suohkaniidda, ja dain ruhtademiin mat mannet sámegillii ja sámi kultuvrii oppalaččat, mat maidái leat olámuttus suohkaniidda olggobealde hálddašanguovllu. Kártemis mii geavahit loguid Sámedikkis, mii earret eará hálddaša guovttegielatvuodadoarjagiid, ja UDI:s, mii hálddaša doarjaga sámegiela oahpahussii vuodđoskuvllas. Go ekonomalaččat analyseret giellahálddašanoavddasvástádusa ja doaibmagoluid gaskavuoda, de geavahit eanas loguid SSB KOSTRA-statistihkas, ja gieladepartemeanttas. Kvalitatiiva oasi vuodđun leat jearahallamat suohkana áirasiiguin.

Raporttas oaidnit čuoovvovaš váldosárgosiid hálddašanguovllu suohkaniid ekonomalaš dili.

Oktavuoha gaskal sámi giellahálddašanoavddasvástádusa ja lassanan doaibmagoluid vuodđoskuvllas ja hálddahusas

Min ekonomalaš analysat čájehit ahte hálddašansuohkaniin leat gaskamearálaččat eanet goluit vuodđoskuvllain ja hálddahusas go muđui riikkas. Analysenvuogis mas váldit vuhtii eará dábalaš gollojođu suohkana bálvalusbuvtadeamis, ovdamearkka dihtii demografija ja ássanminsttar, gávdnat ahte golbmanuppelogi hálddašansuohkanis leat gaskamearálaččat 1400- ja 2235 kruvnnu eambo gollu juohke ássi nammii vuodđoskuvllas ja hálddahusas. Hálddašanguovllu suohkaniid goluit leat gaskamearálaččat measta 4000 kruvnnu eambo juohke ássi nammii go muđui riikkas.

Ekonomalaš analysaid bohtosat sulastahttejit jearahallaniskcadeame bohtosit. Suohkansuorggi informánttat vásihit ahte hálldašano vddasvástádus mielddisbuktá stuora lassigoluid vuodđoskuvlii ja suohkanlaš hálldahussii. Informánttat deattuhit erenoamážit ahte almmolaš dokumeanttaid jorgaleapmi, ja vástádusat sámegillii, mielddisbuktá ahte hálldahusa doaimmagolud lassánit. Viidáseappot muitalit informánttat ahte leat erenoamáš hástalusat vuodđoskuvlla sámegiel oahpaheddjiid bálkágolud, ja buohtalas doaimmaheapmi skuvlavisttiin.

Ekonomalaš analysat eai čujot makkárga gaskavuoda gaskal hálldašano vddasvástádusa ja lassánan doaimmagoluid mánáidgárdesuorggis iige dikšun- ja fuolahussuorggis. Seammás dadjet suohkana áirasat ahte lassigolud bálldalas struktuvrraid geažil, ja alla bálkágolud bargiide geain lea dárbbalaš giellagelbbolašvuoha hálldašano vddasvástádusa geažil, maiddá leat stuora hástalusat mánáidgárdesuorggis.

Guovttegielatvuodadoarjagat leat hui deatalaš suohkansuorggi bargui sealluhit sámi giela ja kultuvrra, muhto ortnet ferte buoriduvvot.

Suohkanat leat jearahallaniskcadeamis oppalaččat duhtavaččat Sámedikki guovttegielatvuodadoarjagiin. Sii lohket ahte ruhta lea eaktun dasa ahte sii sáhttet váldit badjelasaset hálldašano vddasvástádusa. Logut maid mii leat viežžan čájehit maiddá ahte dát ruđat dahket stuorámuš oasi dan ruhtadeamis mii manná hálldašanguovllu suohkaniid guovttegielat bargui - mii lea lunddolaš dannego ortnet lea oavvilduvvon gokčat lassigoluid mat čuvvot láhkagáibádusaid.

Seammás vásihit min informánttat ahte doarjja guovttegielalašvuhtii ii leat doarvá. Sii čuočuhit ahte danne sii ieža muhtun muddui ruhtadit doaimma, ja ohcet ruđaid eará gálduin. Suohkanat oavvildit ahte dain ferte leat nana ekonomijja vai sáhttet deavdit guovttegielalašvuoda láhkagáibádusaid .

Suohkana áirasat čuočuhit ahte guovttegielalašvuodadoarjaga vuodđooassi ii leat doarvá vuodđogoluide hálldašano vddasvástádusa ektui. Mánngas čujuhit dasa ahte suohkanat main leat ollu oahppit vuodđoskuvllas main lea sámegieloahpahus, ožžot eambo gokčojuvvot iežaset fásta goluid, muhto dalle bálvalusoasi bokte.

Eará bealli doarjagiin maid suohkana áirasat problematiserejit lea movt bálvalusoassi juogaduvvo. Suohkanit ruhtaooassi lea vuodđuduvvon ohppiidlohkui ja ohppiidlohkui

geat leat registrerejuvvon Sámedikki jienastuslohkui. Oallugat min guorahallamis eai dovdda ahte dat ovddastit duohta logu sámegielaigiin sin suohkanis. Danne, čuoččuhit áirasat, ahte leat eanet golut bálvalit sámi ássiid go dat ruđat mat bohtet guovttegielatvuodadoarjaga bálvalusoasis.

Lea vattis evalueret ruhttema ja goluid balánssa

Min guorahallama dehálaš čuolbma lea goluid ja ruhtadeami gaskavuoha. Almmatge lea guovttegielatvuoda gollomeroštallan eahpesihkar ja lea vattis earuhit goluid suohkana dábálaš doibmii ja erenoamážit guovttegielatvuhtii. Dasto geavahit suohkanat eará gálduid go guovttegielatvuodadoarjaga ruhtadit guovttegielat doaimmaid. Danne lea vattis dadjat sihkarit movt lassigoluid ja ruhtadeami balánssa duodai lea.

Maid mii baicca diehtit lea ahte suohkana áirasat vásihit ruhtadandili gáibideaddjin. Guovttegielalašvuodadoarjja ii leat doarvai, ja suohkanat lohket ge ahte danne fertejit ohcat ollu eará doarjagiid, ja dasa lassin geavahit iežaset ruđaid gokčat lassigoluid guovttegielalašvuhtii.

Dasa lassin čájehit min ekonomalaš analysat ahte guovttegielatvuodadoarjagiid ja guovttegielatvuoda lassigoluid gaskka lea sullii 1000 kruvnnu juohke ássi nammii.

Lassigoluid maid gávdnat min analysain leat dattetge gokčojuvvon jus geavahit viiddis ruhtadeami definišuvnna ja mas leat mielde ruđat mat sihke njuolga ja eahpenjuolga mannet guovttegielat doibmii.

Vai sáhtta vuđoleappot iskat erohusaid suohkansuorggi goluid guovttegielatvuhtii ja ruhtadeapmái, de lea dárbu meroštallat goluid maid buorebut sáhtta čatnat suohkanit doaimmaide. Danne berre ovddidit indikáhtor goluid dárbbuide maid sáhtta buohtastahttit suohkaniid gaskkas áiggi badjel, ja berre dahkat eanet analysaid das makkár bealit guovttegielat barggus mielddisbuktet goluid iešguđet suohkanlaš bálvalussurggiin.

Váilevaš gelbbolašvuoha dagaha ahte golut lassánit

Suohkanáirasat deattuhit ahte lea stuora vattisvuoha go váilot bargit gain lea gelbbolašvuoha sámi gielas ja kultuvrras. Erenoamážit vuoddoskuvllas, ja erenoamážit julev- ja lullisámegielas, de dagaha oahpaheddjiid vátnivuoha ahte golut lassánit rekruteremii ja gelbbolašvuoda ovddideapmái

Informánttat deattuhit ahte gilvu vátna bargit alde suohkanit gaskkas, muhto maiddá suohkaniid ja eará aktevrraid gaskkas, geat dárbbášit sámegielat bargiid, lea hástalus. Sii oaivvildit ahte dát gilvu lasiha goluid dan ektui go lea hálddašansuohkan, ja ahte dehálaš oassi sin ruhtadanválttisvuodaid čoavdimis lea danin čoavdit gelbbolašvuoda váilevašvuoda, mii lea vuollásaš váttisvuoha.

Dasto vásihit suohkanat ahte sis lea stuorra ovddasvástádus ovddidit sámi giella- ja kulturgelbbolašvuoda, vaikko dat lea nationála váttisvuoha. Mánngas ohcalit stáhtalaš ángiruššama čoavdin dihtii dán váttisvuoda.

1. Innledning

Forvaltningsområdet for samisk språk består av flere kommuner hvor norsk og samisk er likestilte språk. Området er fastsatt gjennom sameloven § 3-1 med forskrifter (Sameloven, 1987), og ble opprettet i 1992 for å lovfeste bruk av samisk i områder der det samiske språket sto sterkest. De opprinnelige språkforvaltningskommunene var Kárásjohka - Karasjok, Guovdageaidnu - Kautokeino, Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono, Unjárga - Nesseby, Porsanger - Porsángu - Porsanki, og Deatnu - Tana. Siden har området blitt utvidet og i dag er det 13 språkforvaltningskommuner, fra Røros - Rossen i sør til Deatnu - Tana i nord, og området omfatter nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.

Forvaltningsstatusen utløser en rekke forpliktelser for kommunene. Barnehageloven (Barnehageloven, 2005), sameloven, opplæringsloven (Opplæringslova, 1998), stadsnamnlova (Stadsnamnlova, 1990), og helse- og omsorgstjenesteloven (helse- og omsorgstjenesteloven, 2011) stiller alle juridiske krav til forvaltningskommunene, som kommer i tillegg til det rettslige ansvaret offentlige myndigheter i hele landet har for å forvalte samisk språk og kultur, jamfør grunnlovens paragraf 108. Samelovens språkregler gir kommunens innbyggere språklige rettigheter i kontakt med ulike offentlige organer. Eksempelvis har innbyggere som henvender på samisk seg til kommunen rett til å også få svar på samisk. Videre har regionale og lokale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet en plikt til å betjene innbyggerne på samisk. Gjennom opplærings- og barnehageloven har kommuner som er innlemmet i forvaltningsområdet særlige rettslige forpliktelser i grunnskolen og barnehagesektoren: alle i grunnskolealder har rett til opplæring både i og på samisk, og kommunen skal sørge for at tilbudet til samiske barnehagebarn bygger på samisk språk og kultur.

Forvaltningskommunene må bruke ressurser på å oppfylle sine tospråklige forpliktelser, og disse vil variere mellom kommunene etter kommunens størrelse, befolknings sammensetning og andre faktorer. Da utgiftene disse forpliktelsene medfører ikke rapporteres spesifikt, er det vanskelig å anslå de reelle merkostnadene. Det er likevel rimelig å forvente at kommunene har kostnader til tilrettelegging av samiskspråklige tjenester og informasjon til sine innbyggere, og til opplæring av ansatte i samisk språk og kultur, samt lønnsutgifter til lærere som underviser på i og på samisk, og som må undervise flere timer i samisk sammenlignet med hva som kreves i norskundervisningen etter læreplanverket.

Det finnes flere finansieringsordninger som er ment å dekke kostnader i forbindelse med tospråklighet. Tospråklighetstilskuddet fra Sametinget er den viktigste finansieringskilden for språkforvaltningskommunene, og den eneste som kun går til kommuner i forvaltningsområdet. Sametinget forvalter også andre tilskuddsordninger som blant annet går til samisk språkopplæring i barnehager og utvikling av samiske læremidler – disse er også viktige for det tospråklige arbeidet, selv om de ikke utelukkende går til kommuner i forvaltningsområdet. Videre gis det statstilskudd til alle kommuner som gir opplæring i samisk som første eller andrespråk, etter læreplanverket for Kunnskapsløftet - Samisk.

Det finnes lite oppdatert, helhetlig, kunnskap om merkostnader til ivaretagelse av tospråklighet i forvaltningsområdet for samisk språk. Dermed er det usikkert om midlene kommunene får gjennom blant annet Sametingets tospråklighetstilskudd, fullt ut kompenserer for kostnadene ved tospråklighetsarbeid. Førrige kunnskaps- gjennomgang om temaet ble utført av en arbeidsgruppe nedsatt av det som den gang het Kommunal- og regionaldepartementet i 2002. Arbeidsgruppa konkluderte med at utgiftene ved å gi et tospråklig tilbud overskrider tilskuddene fra staten (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2002, s. 4). Hensikten med denne rapporten er å undersøke hvilke kostnader samiske språkforvaltningskommuner har knyttet til det tospråklige arbeidet, kartlegge finansieringskildene som er ment å dekke disse kostnadene, og evaluere balansen mellom utgifter og finansiering.

For å undersøke balansen mellom utgifter og finansiering har vi valgt to metodiske tilnærminger. I den kvantitative tilnærmingen har vi brukt statistikk fra Utdanningsdirektoratet (UDIR) og Sametinget for å kartlegge midlene som finansierer den tospråklige aktiviteten. I tillegg har vi gjennomført økonomisk analyser av hvordan kommunenes utgifter påvirkes av at en kommune har språkforvaltningsansvar. I analyseopplegget, som delvis baseres seg på det som ligger til grunn for utgiftsutjevningen i inntektssystemet for kommunene, tar vi hensyn til andre faktorer som antas å påvirke kommunenes utgifter.

For å supplere de kvantitative analysene snakket vi med representanter fra et utvalg kommuner innenfor språkforvaltningsområdet for å høre hvordan de jobber med tospråklighet, utgiftsbehovet deres, og hvordan de opplever finansieringssituasjonen. I både den kvantitative og den kvalitative delen har i hovedsak sett på administrasjon, barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg fordi dette er de mest kostnadskrevende kommunale sektorene, og ettersom det er disse sektorene som i størst grad omfattes av forvaltningsansvaret.

Gjennom de økonomiske analysene fant vi en sammenheng mellom økte driftsutgifter og forvaltningsansvar i grunnskolesektoren og administrasjon – men ikke i barnehage og pleie- og omsorgssektoren. Kartleggingen vår viser at de økte utgiftene overstiger tilskuddene som er ment å dekke kostnadene ved tospråklighet. Samtidig finner vi at det er store summer utenfor tospråklighetstilskuddene som går til forvaltningskommunene, og som finansierer tospråklig aktivitet. Basert på de økonomiske analysene og kartleggingen av finansiering kan vi derfor si at tospråklighetsmidlene alene sannsynligvis ikke dekker kommunenes utgifter til å oppfylle sitt forvaltningsansvar – men vi kan ikke konkludere med at disse kostnadene overstiger det som dekkes av alle de ulike finansieringsordningene som kommunene benytter seg av.

For å gjøre en slik vurdering anbefaler vi at det gjøres flere analyser, og at det settes i gang et mer systematisk arbeid for å samle inn anslag for kostnader knyttet til tospråklighet som kan sammenlignes over tid og mellom kommunene. For eksempel utvikles det i forbindelse med ASSS-samarbeidet¹ egne indikatorer for ressursbruk som kan sammenlignes mellom kommunene som inngår i samarbeidet. Et lignende samarbeid om indikatorer for ressursbruk til tospråklig forvaltning som kan sammenlignes mellom forvaltningskommunene kan gi bedre innblikk i forholdet mellom kostnader og finansiering.

I intervjuene våre med kommunesektoren hørte vi også mye om ekstrakostnader i nettopp administrasjon og grunnskole. Samtidig mener kommunene at de har høye ekstraavgifter i alle sektorer som berøres av forvaltningsansvaret, inklusiv barnehage og pleie og omsorg. Kommunene opplever at ansatte i administrasjonen, som følge av forvaltningsansvaret, bruker mer tid på å blant annet følge opp lovkrav og til å rapportere på måloppnåelse. I grunnskole og barnehage melder kommunene om høye lønnsutgifter til lærere med samiskspråklig kompetanse og at doble strukturer øker driftskostnader.

For alle de berørte kommunale sektorene sier kommunene at tospråklighetsmidlene ikke i stor nok grad fanger opp ekstrakostnadene ved forvaltningsansvaret. Mange kommuner, og særlig de med en solid økonomi, sier at de derfor finansierer deler av det tospråklige tilbudet med egne midler.

¹ Nettverket er et samarbeid mellom KS og 12 storkommuner i Norge hvor det, blant annet, fremskaffes data som kan sammenlignes over tid og mellom kommunene i nettverket. Mer informasjon finnes her: <https://www.ks.no/asss-hjem/>

Samtidig sier kommunene at mer midler ikke nødvendigvis løser alle problemene. Inntrykket vårt etter samtalene med kommunerepresentantene er at kompetansemangel, og da spesielt innen grunnskole, er et stort hinder for det tospråklige arbeidet. Dette fordi det blant annet fører til økte rekrutteringsutgifter. Kommunene mener at dette problemet ikke kan løses kun gjennom økte midler, men ved at ansvaret for kompetanseutvikling i større grad tas på statlig nivå, og ved at kommunene samarbeider mer om de få tilgjengelige ressursene.

I neste kapittel forteller vi først kort om forvaltningsområdet og ansvaret en forvaltningskommune har. Deretter følger en overordnet diskusjon om hvilke kostnader som typisk er forbundet med dette ansvaret. I kapittel 3 presenterer vi en oversikt over finansieringskilder og fordelingen av midlene mellom kommunene i forvaltningsområdet – dette er første del av den kvantitative tilnærmingen vår. I kapittel 4 går vi mer i detalj med økonomiske analyser av kostnadsdrivere, før vi deretter presenterer funnene våre fra caseundersøkelsen i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer vi funnene fra de to metodiske tilnærmingene, og gir noen anbefalinger til videre arbeid på temaet.

2. Data og metode

For å kartlegge språkforvaltningskommunenes utgifter og finansieringssituasjon valgte vi en empirisk tilnærming der vi samlet inn, sammenstilte og analyserte statistikk. Vi har brukt tallgrunnlaget til å først kartlegge utgifter, og deretter har vi undersøkt hvordan forvaltningsansvaret påvirker kommunenes utgifter innen de viktigste kommunale sektorene.

Vi har supplert den kvantitative tilnærming med en intervjuundersøkelse der vi snakket med representanter fra kommunesektoren om hvordan de opplever det å være en samisk språkforvaltningskommune i lys av utgifter og finansiering. I de neste delkapitlene beskriver vi disse tilnærmingene i mer detalj.

2.1 Kartlegging av utgifter og finansiering

Som utgangspunkt for undersøkelsen vår kartla vi finansieringen av tospråklighet i kommunesektoren og laget en oversikt over hvilke utgifter som typisk påløper kommunene. Vi har i hovedsak benyttet oss av tall fra Sametinget og UDIR. Midlene fra disse aktørene representerer størstedelen av finansiering av den tospråklige aktiviteten, og er følgelig de midlene kommunene er mest avhengige av.

Fra Sametinget har vi fått tall for deres tilskuddordninger til kommunene øremerket arbeid med samisk språk og kultur. Tallene fordeler seg på forvaltningskommunene, hovedsakelig for årene 2022 og 2023. Den mest sentrale ordningen er tospråklighetstilskuddene, som går direkte til forvaltningskommunene. I tillegg har vi fått tall på tilskudd til språksentre og for diverse andre søkerbaserte ordninger – eksempelvis tilskudd til samiske barnehager og barnehager med samisk avdeling.

Videre har UDIR sendt oss en oversikt over tilskudd til samisk i grunnskoleopplæringen, og vi har fått en oversikt over midler som er tildelt kommunene under ordningene for samisk i grunnskolen, og samiske studiehjemler. Oversikten dekker alle kommunene for perioden 2016 til 2023.

For å undersøke de økonomiske konsekvensene hadde det vært ønskelig med gode tall også for utgifter til tospråklig aktivitet, men dette spesifiseres dessverre ikke i kommuneregnskapene og er følgelig ikke tilgjengelig. Et alternativ er å bruke samlede utgifter for de tjenesteområdene vi tror påvirkes av tospråklighet

der vi kontrollere for andre forhold som påvirker utgiftene slik at vi får et bilde av betydningen av tospråklighet. Dette opplegget beskrives i avsnitt 2.2 nedenfor.

Som et alternativ til faktiske utgifter kunne vi brukt antall samiske språkbrukere i kommunene, som gir en indikasjon på utgiftsbehovet.² Siden 2019 har det vært mulig for personer som snakker ett eller flere språk å selv registrere dette i Folkeregisteret, hvor hensikten er, blant annet, å utarbeide statistikk over brukere av samiske språk (Meld. St. 13 (2022-2023), 2023, s. 14). Imidlertid indikerer andre anslag at det er langt flere samiske språkbrukere enn hva antall registrerte i Folkeregisteret skulle tilsi. For eksempel meldte NRK i 2022 at 1500 personer registrert seg som samiskspråklige (NRK, 2022), mens det til sammenligning i skoleåret 2022-23 var omtrent 1000 elever med enten nord-, lule- eller sørsamisk som førstespråk i grunnskole, og nesten 900 barnehagebarn som mottok et samisk språktilbud i 2022 (Johansen, 2023). Dermed gir trolig ikke denne statistikken, sånn den foreligger i dag, et realistisk bilde av tjenestebehovet i kommunene.

2.2 Analyser av utgifter

Gjennom de økonomiske analysene omgår vi delvis problemet med manglende tall på utgifter som kan knyttes direkte til det tospråklige arbeidet. Mer konkret undersøker vi hvordan forvaltningsansvaret påvirker utgifter for de viktigste kommunale tjenesteområdene, samtidig som vi tar høyde for andre faktorer som tidligere analyser har vist at påvirker utgifter i kommunal tjenesteproduksjon. Dermed får vi et anslag på effekten av å være i forvaltningsområdet, gitt andre faktorer som vi vet påvirker utgifter innen de ulike kommunale tjenesteområdene.

I den økonomiske analysen har vi valgt en tilnærming som ligner den som brukes i analyser av variasjon i utgifter som ligger til grunn for kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) fastsettelse av kriterier og vekter i delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er ment å kompensere kommunene for utgifter ved tjenesteyting som er utenfor deres kontroll. Resultatene fra analyser av utgiftene benyttes så til å beregne kostnadsnøkler for de ulike sektorene. Disse nøklene inneholder faktorer som utgiftaanalysene finner at påvirker forskjeller i utgifter mellom kommuner, samt vektning som reflekter deres

² For eksempel brukes antall elever i grunnskolen for å beregne delkostnadsnøkkel for grunnskolen til bruk i inntektssystemet for kommunene.

relative betydning i å forklare utgiftsvariasjon. Det beregnes delkostandsnøkler for alle de sentrale kommunale tjenesteområdene.

I denne rapporten analyser vi utgiftene til grunnskole, barnehage, pleie- og omsorgssektoren og kommunal administrasjon. Dette fordi de er størst målt i utgifter, og fordi flere lover, blant annet samelovens kapittel 3 og opplæringsloven, stiller direkte krav til forvaltningskommunenes tjenesteyting innen disse sektorene. I analysene undersøker vi hvordan driftsutgifter varierer innen de ulike sektorene som følge av forvaltningsansvaret ved å benytte en indikator for om kommunen inngår i forvaltningsområdet eller ikke. For å ta hensyn til andre faktorer som påvirker utgiftene inkluderer vi variablene som inngår i delkostnadsnøkkelen for de ulike sektorene. I analysene er brutto driftsutgifter per innbygger i de ulike tjenesteområdene avhengig variabel. Forklaringsvariablene er de ulike sektorspesifikke kostnadsdriverne hentet fra inntektssystemet, samt forvaltningsansvar for tospråklighet. Disse variablene diskuteres nærmere i kapittel 4.

Tabell 2.1 gir en oversikt over variablene vi bruker i analysen. Variablene er markert med grønt når en variabel inngår i delkostnadsnøkkelen og dermed den økonomiske analysen av den aktuelle sektoren.

For å estimere hvordan forvaltningsindikatoren bidrar til å forklare variasjon i kommunenes utgifter har vi benyttet minste kvadraters metode (OLS), som antar lineær sammenheng mellom variablene.

Vi estimerer OLS-modellene ved bruk av tall fra KOSTRA for kommuneregnskap, data fra kommunal- og moderniseringsdepartementets beregningstekniske dokumentasjon til Prop. 1 S (Grønt hefte), samt data vi har mottatt fra helsedirektoratet. Tallene dekker perioden 2019 til 2022³, og observasjonsenheten i datasettet er kommune-år.

³ Tall for 2019 fra Grønt hefte har vi fått tilsendt fra KDD i en versjon som er tilpasset gammel kommunestruktur.

Tabell 2.1 Variabler som inngår i de økonomiske analysene

Variabel på kommunenivå	Barnehage	Grunnskole	Pleie- og omsorg	Kommunal administrasjon
Brutto driftsutgifter	X	X	X	X
Basiskriterium	X	X	X	X
Reiseavstand innen sone	X	X	X	
Innbyggere 1-5 år	X			
Innbyggere 6-15 år		X		
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia		X		
Pers. med psykisk utviklings-hemming >16 år			X	
Innbyggere 67-79 år			X	
Innbyggere 80 år og over			X	
Innbyggere med høyere utdanning	X			
Ressurskrevende brukere			X	
Dødelighetskriterium			X	
Ikke-gifte 67 år og over			X	
Vertskommunetilskudd			X	
Frie inntekter	X	X	X	X
Forvaltningsområdet	X	X	X	X

2.3 Erfaringer fra kommunesektoren

For å supplere den empiriske analysen snakket vi med representanter fra et utvalg språkforvaltningskommuner. Hovedtema for samtalen var hvordan kommunen jobbet med tospråklighet, hvilke kostnader de hadde med dette arbeidet, og hvordan disse ble finansiert.

Kommunenes erfaringer med tospråklighet vil variere blant annet med bakgrunn i hvilket samisk språk som er mest utbredt i kommunen, geografisk plassering, kommuneøkonomi og befolkningsstørrelse. Derfor har vi intervjuet kommuner som representerer forskjellige aspekt ved å være en språkforvaltningskommune.

I tabellen under viser vi hvilke 13 kommuner som inngår i forvaltningsområdet. De åtte kommunene vi pratet med er markert i blått. Videre har vi inkludert fem kolonner med relevant informasjon om kommunene. Antall innbyggere er hentet fra SSB, og antall stemmeberettigede til Sametingets valgmannstall er hentet fra Sametinget sine nettsider.

Kommunene i tabell 2.2 er forskjellige langs flere dimensjoner. For det første dekker vi et bredt geografisk område fra Røros - Rossen i sør, til Deatnu - Tana i nord, og sikrer dermed at lule-, nord-, og sørsamiske kommuner er representert i undersøkelsen. Dette er viktig av flere grunner, blant annet fordi utbredelsen av språket – de fleste anslag på språkbruk indikerer at det er langt flere som snakker nordsamisk enn lule- og sørsamisk til sammen – kan ha betydning for arbeidet med tospråklighet. Den geografiske spredningen betyr også at vi får med oss perspektiver fra både kyst- og innlandskommuner.

Kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, kan påvirke arbeidet med tospråklighet i kommunen på samme måte som størrelse påvirker annen kommunal tjenesteproduksjon: kommunene kompenseres for smådriftsulemper i delkostnadsnøklerne for grunnskole, kommunehelse og pleie og omsorg som fører til økte kostnader i inntektssystemet. Det betyr at man i inntektssystemet legger til grunn at det er høyere kostnader til administrasjon i små kommuner. Derfor kan det hende at arbeid med tospråklighet i små kommuner fører til høyere kostnader enn i store. For å fange opp en slik dynamikk har vi med store kommuner – i denne sammenheng – som Røros - Rossen og Porsanger - Porsángu - Porsanki, i tillegg til Norges tredje minste kommune Raarvihke - Rørvik i utvalget vårt.

Tabell 2.2 Oversikt over samtlige kommuner i forvaltningsområdet og våre informanter

Kommune	Fylke	Samisk språk	Innbyggere (2022)	Stemmeberettigede ⁴ (2023)	Innlemmet
Hábmer - Hamarøy	Nordland	Lulesamisk	2708	280	2020
Aarborte - Hattfjelldal	Nordland	Sørsamisk	1273	39	2017
Guovdageaidnu - Kautokeino	Troms og Finnmark	Nordsamisk	2877	1617	1992
Kárášjohka - Karasjok	Troms og Finnmark	Nordsamisk	2584	1402	1992
Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	Troms og Finnmark	Nordsamisk	2012	411	1992
Loabák - Lavangen	Troms og Finnmark	Nordsamisk	970	99	2009
Unjárga - Nesseby	Troms og Finnmark	Nordsamisk	854	379	1992
Porsanger - Porsángu - Porsanki	Troms og Finnmark	Nordsamisk	3904	885	1992
Røros - Rossen	Trøndelag	Sørsamisk	5572	100	2018
Raarvihke - Røyrvik	Trøndelag	Sørsamisk	441	39	2013
Snåase - Snåsa	Trøndelag	Sørsamisk	2033	79	2008
Deatnu - Tana	Troms og Finnmark	Nordsamisk	2821	914	1992
Dielddanuorri - Tjeldsund	Troms og Finnmark	Nordsamisk	4201	228	2020

Vi har snakket med kommuner der samisk er utbredt og kommuner hvor kun en liten andel av befolkningen bruker samisk. Utbredelse av samisk i kommunen kan påvirke arbeidet med tospråklighet, for eksempel ved at kommuner hvor få snakker samisk får mindre henvendelser på samisk og dermed mindre arbeid sammenlignet med en kommune med mange samiske språkbrukere. Samtidig vil det trolig i kommuner hvor samisk er utbredt, som i Kárášjohka - Karasjok og Deatnu - Tana, være flere som jobber i for administrasjonen som behersker samisk og kan svare ut

4 Vi har valgt å vise til stemmeberettigede i Sametingets valgmanntall som et mål på antall samiskbrukere i kommunen selv om det er et upresist mål. Dette fordi vårt inntrykk er at alternative anslag på kommunenivå er svært usikre og enda mer upresise.

henvendelser. Dette kan medføre at kostnadene ved tospråklighet er lavere i forhold til en kommune der det er få samisktalende i administrasjonen, og som derfor må ansette en ekstra til å gjøre denne jobben.

Når kommunen ble innlemmet i forvaltningsområdet kan ha betydning for hvor etablert samisk kultur og språk er i kommuneorganisasjonen, og kommunen som helhet. Dette kan igjen påvirke kostander ved det tospråklige arbeidet, og derfor har vi snakket med både med kommuner som nylig er innlemmet, for eksempel Røros - Rossen i 2018, og Guovdageaidnu – Kautokeino, som har vært med i forvaltningsområdet siden opprettelsen i 1992.

Vi intervjuet representanter hovedsakelig fra administrasjonen i hver av de åtte kommunene i utvalget. I de fleste tilfellene snakket vi med to eller flere representanter; som regel kommunedirektør, økonomisjef, og ledere for de relevante kommunale enhetene.

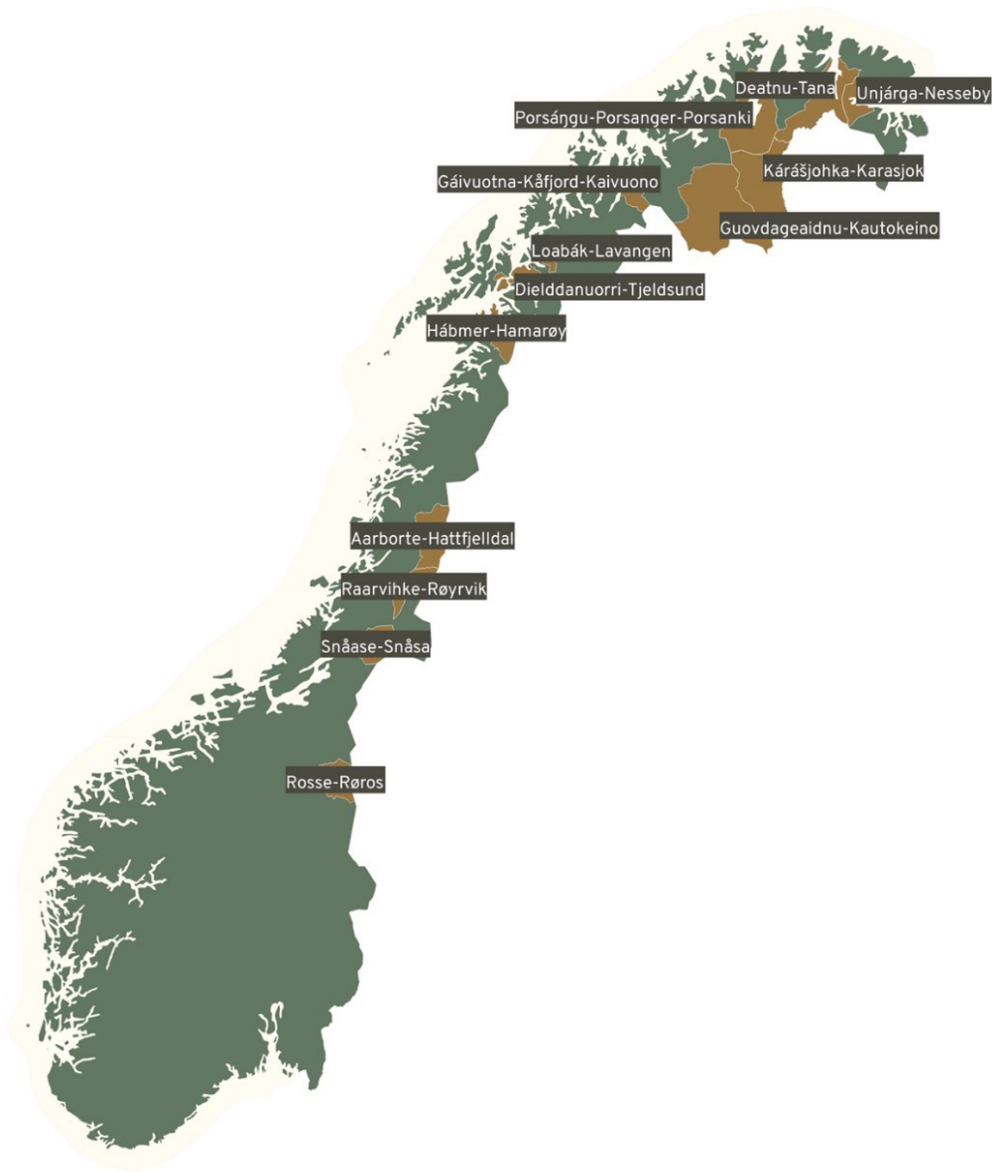
3. Forvaltningsområdet for samisk språk

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av forvaltningsområdet for samisk språk. Vi redegjør først for pliktene kommunene innenfor området har, før vi presenterer typiske kostnader som følger av disse pliktene. Det er vanskelig å gi et nøyaktig bilde av kostnadene til tospråklig aktivitet i alle forvaltningskommunene da det i dagens system for kommunal regnskapsrapporteringen ikke er mulig å skille ut tospråkighetsutgifter, og fordi alternative anslag, fra for eksempel enkeltkommuner, ikke er direkte sammenlignbare på tvers av kommuner. Imidlertid redegjør vi også for finansieringskildene, og disse kan gi en idé om kostnadsbildet da mye av finansieringen er knyttet opp mot kommunenes aktivitetsnivå.

3.1. Juridisk ansvar

Alle offentlige organ i Norge har ansvar for å ivareta samisk språk og kultur. Dette ansvaret kommer tydelig frem i Grunnlovens paragraf 108: «*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv*». Videre stadfester sameloven at norsk og de samiske språkene er likeverdige. Samiske innbyggere skal altså ha mulighet til å utvikle sitt språk og sin kultur uavhengig av hvor i landet de er bosatt.

For å styrke arbeidet med å ivareta samisk språk og kultur ble forvaltningsområdet for samisk språk innført i 1992, etter anbefaling fra Kirke- og kulturdepartementet. Utgangspunktet for forslaget var en uttalelse fra Samekomiteen av 1956 om at samisk språk, for å overleve, måtte forankres i et kjerneområdet der språket allerede sto sterkt ([St. Meld. 55 \(2000-2001\), s. 64](#)). I dag er det 13 språkforvaltningskommuner som alle har utvidet ansvar, utover det nasjonale, for å ivareta samisk språk og kultur. Forvaltningsansvaret er særlig viktig da de fleste av språkrettighetene er begrenset til forvaltningsområdet (NOU 2016: 18, s. 19). Figuren under viser et kart over de 13 kommunene som i 2023 inngikk i forvaltningsområdet for samisk språk.



Figur 1 Kart over forvaltningsområdet for samisk språk, kilde: sametinget.no.

Det juridiske hovedtrekket ved forvaltningsområdet er at norsk og samisk er likestilte språk. Dette innebærer i hovedsak at alle som henvender seg på samisk til offentlige etater innenfor området har i mange tilfeller rett til å også få svar samisk, og innbyggere i disse kommunene har en rett til å møte samisk i offentlig sammenheng.

Mer konkret stiller kapittel 3 i sameloven direkte krav til at offentlige virksomheter innenfor området skal:

- Oversette lover, forskrifter, regler, kunngjøringer og skjema (§ 3-2)
- Besvare skriftlige henvendelser fra samiske språkbrukere på samisk (§ 3-3)
- Betjene de som ønsker å bruke samisk i helse- og sosialsektoren på samisk (§ 3-5)
- Gi tilsatte utdanningspermisjon slik at de kan skaffe seg kunnskap i samisk (§ 3-7)

Kravene i samelovens språkkapittel er imidlertid å anse som rettslige minimumskrav; staten oppfordrer alle kommuner til å ivareta brukere av samiske språk utover lovens regler (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2002, s. 10).

Kommunene følger denne oppfordringen i ulike grad. Selv om det er fastsatt eksplisitte lovmessige krav til kommunene, er det i mange tilfeller tolkningsrom for hvilket ansvar språkforvaltningskommuner faktisk har. Eksempelvis kan kommunene ha forskjellige tolkninger av hvilke lover og forskrifter som er av «særlig interesse» for sine samiske innbyggere når de skal oppfylle paragraf 3-5 i Sameloven. Følgelig vil det være variasjon i den tospråklige aktiviteten på tvers av kommunene i forvaltningsområdet. Variasjon i den tospråklige aktiviteten kan også komme som følge av ulike prioriteringer, forskjeller i økonomisk handlingsrom, og fordi samisk språk og kulturs er i større eller mindre grad forankret i kommunen.

Opplæringsloven stiller eksplisitte lovmessige krav til at kommunene ivaretar samisk språk og kultur i grunnskolen. Samiske elever har rett til opplæring i samisk uansett hvor de bor i landet; alle kommuner har et juridisk ansvar for å gi samer i grunnskolealder opplæring i samisk. I forvaltningsområdet har samiske elever i tillegg rett til opplæring *på* samisk jamfør opplæringslovens § 6-2 første ledd. Dette kravet innebærer at opplæring skal foregå på samisk i alle fag.

Samiske barns barnehagetilbud er regulert gjennom barnehageloven. Barnehageloven inneholder ikke et eget kapittel om samiske forhold, slik som opplæringsloven, og isteden er lovmessige krav relatert til samiske forhold i hovedsak fremsatt gjennom paragraf 2 og 10. Førstnevnte fastsetter at barnehagene skal ta hensyn til, blant annet, samiske barns språk og kultur. Av paragraf 10, tredje ledd, fremkommer det at i samiske distrikt – som i denne sammenheng betyr forvaltningskommuner – er kommunen som har ansvar for at samiske barn har et barnehagetilbud som bygger på samisk språk og kultur, mens kommunene i resten av landet må legge til rette for at

samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. De juridiske forpliktelsene som følger av barnehageloven er ikke like tydelige som i opplæringsloven: for eksempel fremsetter den ikke noe krav til språkkompetanse, og pedagogikken er ikke forankret i en egen samisk læreplan.

3.2 Kostnader

De juridiske forpliktelsene vi har beskrevet over medfører kostnader for forvaltningskommunene. I tillegg kommer kostnader som følge av innsats av en mer frivillig karakter. Vi vil diskutere begge typer når vi i denne delen drøfter utgifter som typisk er knyttet til språk- og kulturforvaltningsaktiviteter i kommunene. Vi har valgt å beskrive disse kostnadene generelt fordi, som nevnt over, det ikke finnes gode tall på kostnader som kan knyttes direkte til tospråklig aktivitet.

Lønnskostnader er typisk den største utgiftsposten i kommunal sektor. Derfor er det naturlig å anta at lønn til kommuneansatte som jobber med tospråklig aktivitet også utgjør en stor andel av totalkostnadene for kommunenes tospråklige aktivitet, spesielt siden de samme ansatte sannsynligvis også jobber med andre oppgaver i kommunen.

Lønnsutgifter til ansatte med språkkompetanse utgjør trolig mye av kostnadene ved tospråklig aktivitet. Kommunene er avhengig av språkferdigheter hos sine ansatte for å kunne legge til rette for at samisk kan brukes i alle tjenester, svare ut henvendelser på samisk, oversette offentlige dokumenter, tilby opplæring i og på samisk og alle andre aktiviteter som følger av statusen som forvaltningskommune. Dette kan generere ekstra lønnskostnader som kommuner uten forvaltningsansvar ikke har, enten ved at man må ansette noen med som behersker samisk i kommunen, eller ved at eksisterende kommuneansatte må bruke ekstra tid på å oversette dokument til samisk.

Forvaltningskommuner har ansvar for samiskspråklig kompetanse innenfor de kommunale tjenesteområder. Det er derimot vanskelig for kommunene å rekruttere personer med språk- og kulturkompetanse på samisk, og som samtidig har fagutdanning (Angell et al., 2022). Dette kan bety høyere rekrutteringskostnader, blant annet fordi det fører til økt konkurranse hvor kommunene må tilby høyere lønninger for å rekruttere. Alternativt må kommuner som ønsker å utvikle denne kompetansen selv pådra seg store kostnader til for eksempel stipend til lærerstudenter, høyere lønn til ansatte som tar språkkurs, eller lønnet permisjon til å ta etterutdanning innen samisk språk og kultur.

Pleie og omsorg, grunnskole og barnehage er de største sektorene i kommunene målt ved utgiftsandeler⁵. Også i disse tre sektorene er lønn den klart største utgiftsposten. På grunn av dette, og på grunn av det store behovet for personale med samisk språk- og kulturkompetanse i både pleie og omsorg, barnehage og grunnskole, kan vi anta at forvaltningskommunene trolig har store kostnader knyttet til tospråklighet i disse sektorene, selv om at vi ikke har regnskapstall å vise til. Videre er det en generell mangel på lærere i Norge, og det er spesielt få samisklærere, og dette kan, som forklart i forrige avsnitt, bety økte lønnskostnader som følge av konkurranse.

Kommunene kan i begrenset grad løse kompetansemangelen selv. Gjennom for eksempel lærerstipend og lønnet permisjon for videreutdanning kan kommunen ta ansvar for å utvikle den nødvendige kompetansen til det tospråklige arbeidet. Samtidig innebærer dette at kommunen bruker ekstra ressurser på kompetanseutvikling, som det ikke hadde vært behov for uten forvaltningsansvaret.

Forvantsansvaret stiller krav til mer enn kun språklig kompetanse blant kommuneansatte. For å legge til rette for samiske brukere på tvers av kommunens tjenesteområder må kommunen også sørge for at de blir møtt på sine kulturelle premiss. Derfor vil kommunen ofte ha behov for å tilsette personer med kompetanse på samisk kultur. Dette kan være spesielt viktig i helsetjenesten, som er en stor kommunal sektor. For eksempel kan en samisk helsekontakt fungerer som et bindeledd mellom de kommunale tjenestene og innbyggerne, men en slik tjeneste krever at kommunen bruker ekstra lønnsmidler på denne stillingen.

Utover lønnsmidler kan tospråklige kommuner også ha andre utgifter som kommuner utenfor forvaltningsområdet ikke har. For eksempel er det, delvis på grunn av kompetansemangel, et stort behov for samisk fjernundervisning i grunnskolen (Johansen, 2015). Dette betyr økte kostnader for kommunen til innkjøp av denne tjenesten. Videre kan kommunen ha økte driftsutgifter ved doble strukturer – altså samisk og norske avdelinger i barnehagen, og egne samiske klasser i grunnskolen. Samlet er det trolig flere slike indirekte kostnader, utover utgifter til lønn, ved å være en forvaltningskommune.

Indirekte kostnader kan ikke spores direkte til en bestemt tospråklig aktivitet, men er knyttet til den generelle driften av kommunen og hvordan den påvirkes av

⁵ I 2020 sto de tre sektorene samlet for 63 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter ifølge SSB: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering/artikler/nokkeltall-for-kostra>

forvaltningsansvaret. For eksempel kan forvaltningspliktene medføre ekstraarbeid som gjør at i tilfeller der kommunen ikke har egne ansatte til å utføre disse pliktene, så må eksisterende ansatte bidra. Dette kan innebære at andre aktiviteter må nedprioriteres. Eventuelt må kommunen ansette flere enn de ellers hadde gjort, eller de må betale for ekstraarbeidet.

Videre må ansatte bruke tid på å planlegge, koordinere, rapportere, og evaluere den tospråklige aktiviteten, som en del av kommunens generelle drift. Slike indirekte kostnader kan være vanskeligere å kvantifisere enn kostnader som kan knyttes direkte til en aktivitet, men har likevel stor innvirkning på kommunenes økonomiske situasjon og handlingsrom.

3.3 Finansiering

Som vi har diskutert i de to foregående delkapitlene, har kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk en rekke tospråklige forpliktelser. Disse forpliktelsene medfører et økt aktivitetsnivå i kommunen, som igjen kan føre til økte kostnader for kommunen, sammenlignet med en kommune uten forvaltningsansvar.

I denne delen ser vi på hvilke finansieringskilder som er ment å bidra til å dekke kostnadene direkte, samt andre finansieringsordninger som ikke er eksklusive for forvaltningsområdet, men som finansieres den tospråklige aktiviteten. Vi undersøker hvordan midlene fordeler seg mellom kommunene for året 2023, og tar utgangspunkt i kommunestrukturen for det året⁶.

Dagens offentlige finansiering for å styrke samisk språk og kultur bevilges hovedsakelig gjennom Sametinget og Kunnskapsdepartementet. I denne delen drøfter vi følgende ordninger som Sametinget forvalter:

- Tospråklighetstilskudd
- Tilskudd til samiske språksentre
- Utdanningsstipend
- Diverse søkerbaserte tilskuddsordninger til blant annet barnehagesektoren, skolesektoren, og pleie- og omsorgsektoren.

⁶ Det betyr at vi ikke har med tall for Tysfjord – Divtasvuodna kommune, som ble delt mellom Narvik og Hábmer - Hamarøy ved kommunereformen, i de tilfellene der vi har tall fra før 2020.

I tillegg drøfter vi tilskuddsmidler over statsbudsjettet til samisk i grunnopplæringen og tilskuddsmidler til stipend som Utdanningsdirektoratet forvalter.

Vi har valgt en bred tilnærming til kartleggingen og inkluderer også midler som ikke går direkte til kommunene. Grunnen til dette er at ved å fremme samisk kultur og språk generelt, reduseres trolig kostnaden ved tospråklighet over tid, noe som letter den finansielle byrden for kommuner i forvaltningsområdet. Det er også mulig at enkelte midler, for eksempel bevilgninger til et språksenter, kommer kommunens arbeid med tospråklighet direkte til gode gjennom at ansatte ved språksenteret brukes til å oversette kommunale dokument, noe intervjuanalysene i kapittel 5 bekrefter.

Videre inkluderer summene knyttet til enkelte av ordningene også midler som er blitt bevilget til kommunene utenfor forvaltningsområdet. Dette er fordi dette er midler som kommunene i forvaltningsområdet kan søke om, og dermed kan de potensielt bidra til finansieringen av arbeidet med tospråklighet i forvaltningsområdet.

Tabell 3.1 gir en oversikt over størrelsen på Sametingets bevilgninger til språkarbeidet i forvaltningskommunene fordelt etter kategori i 2023. Nasjonale midler og stipend til forvaltningsområdet utgjorde i samme år henholdsvis 25 664 000 kroner og 274 000 kroner i ekstra midler. Selv om disse også kommer kommuner utenfor forvaltningsområdet til gode, er tildelingen per kommune innenfor forvaltningsområdet høyere enn utenfor.

Tabell 3.1 Finansiering av språkarbeid i kommunene i forvaltningsområdet over Sametingets budsjett etter hovedkategori, for 2023 i 1000 kroner

Tilskuddsmidler	2023
Tospråklighetstilskudd ¹	60 136
Tilskudd til samiske språksentre, inkl. språksentertreff	18 078
Pott til utdanningsstipend ²	6 250
Søkerbaserte tilskuddsordninger til grunnskole	10 183
Søkerbaserte tilskuddsordninger til barnehage	9 101
Søkerbaserte tilskuddsordninger til pleie- og omsorg mv.	140
Diverse andre søkerbaserte tilskudd ²	6 100
Totalt	109 988

¹ Tospråklighetstilskuddet er summen av post 4.4.2 (direkte tospråklighetstilskudd) og post 4.5.2 (språkutvikling direkte tilskudd) i Sametingets budsjett for 2023.

² Summen inneholder også midler som i 2023 ble fordelt til kommuner utenfor forvaltningsområdet.
Kilde: Sametingets budsjett for 2023.

I det som følger, drøfter vi kort innretningen på de ulike tilskuddene, og, der det er mulig, fordelingen mellom kommuner i forvaltningsområdet.

Sametingets tospråklighetstilskudd

Sametingets forvalter en tilskuddsordning som er ment å dekke kommunene i forvaltningsområdets merkostnader knyttet til å tilrettelegge for samisk språk, og til å oppfylle samelovens språkregler. Ordningen ble opprettet samtidig som forvaltningsområdet, og er den største tilskuddsordningen til Sametinget (Løvland & Solstad, 2016). Tilskuddene er ikke øremerkede og fordeles til alle kommuner som er innlemmet i forvaltningsområdet for samiske språk, men alle kommunene må inngå samarbeidsavtaler med Sametinget om bruken av midlene. Ordningen er finansiert gjennom statsbudsjettets kapittel 560 Samiske formål, post 50 Samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Sametinget gir tospråklighetsmidlene som direkte tilskudd til kommunene innenfor forvaltningsområdet. Den totale rammen deles inn tre deler: basistilskudd (40 pst.), en betjeningsdel (35 pst.), og en utviklingsdel (25 pst.). Basistilskuddet fordeles likt mellom alle kommunene, mens betjeningsdelen fordeles til kommunene basert på antall elever med samisk som første- og andrespråk i grunnskolen, og antall innmeldte i Sametingets valgmanntall. Elever med samisk som førstespråk vektlegges 44 pst., elever med samisk som andrespråk vektlegges 25 pst, mens innmeldte i sametinget vektlegges 31 pst. Utviklingsdelen av tilskuddsordningen tildeles på bakgrunn av det som er inngått i den enkelte kommunes samarbeidsavtale med Sametinget, kommunens aktivitetsplaner, og rapporterte resultater fra tidligere prosjekt.

I 2023 bevilget sametinget 60 millioner i tospråklighetsmidler til kommunene i forvaltningsområdet. Dette utgjør i overkant av halvparten av Sametingets midler som går til finansiering av tospråklighet i forvaltningsområdet, og som vi har med i denne kartleggingen.

I tabell 3.2 viser vi hvordan tospråklighetsmidlene fordelte seg mellom kommunene og mellom basistilskuddet, betjeningsdelen og utviklingsdelen.

Tabell 3.2 Tospråklighetstilskudd fordelt på kommunene i forvaltningsområdet, total ramme og fordelt på basistilskudd, betjeningsdel og utviklingsdel, for 2023 i 1000 kroner

Kommune	Basis-tilskudd	Betjenings-tilskudd	Utviklings-tilskudd	Totalt
Hábmer - Hamarøy	1 848	1 138	1 584	4 750
Aarborte - Hattfjelldal	1 848	163	468	2 479
Kárášjohka - Karasjok	1 848	4 420	1 532	7 800
Guovdageaidnu - Kautokeino	1 848	5 908	1 656	9 412
Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	1 848	1 286	1 871	5 005
Loabák - Lavangen	1 848	324	1 283	3 455
Unjárga - Nesseby	1 848	1 476	1 242	4 566
Porsanger	1 848	1 764	828	4 440
Røros - Rossen	1 848	335	765	2 948
Raarvihke - Røyrvik	1 848	169	838	2 855
Snåase - Snåsa	1 848	366	1 040	3 254
Deatnu - Tana	1 848	2 484	1 273	5 605
Dielddanuorri - Tjeldsund	1 848	856	1 584	4 288
Totalt	24 024	20 689	15 423	60 136

Kilde: Sametinget.

Sametingets tilskudd til samiske språksentre

Språksentre er en sentral del i ivaretagelsen av samisk språk. Ifølge Nygård mfl. (2012, s. 5) ble det første samiske språksenteret opprettet i 1994 i Porsanger - Porsángu - Porsanki. Antallet har økt over tid og i skrivende stund har 12 av 13 kommuner i forvaltningsområdet et språksenter, i tillegg kommer 6 språksentre som ligger i kommuner utenfor forvaltningsområdet: både Oslo, Bodø, og Tromsø har sentre. Totalt finnes det i dag 19 samiske språksentre i Norge. Språksentrene skal bidra til å fremme og bevare samisk språk og kultur, og samarbeider tett med Sametinget. Ifølge Nygaard mfl. (2012) er språkkursgrunnsteinen i sentrenes aktivitet. I tillegg kommer forskjellige typer dokumentasjonsarbeid og utgivelse av samiskspråklig materiale. De fleste språksentrene er kommunale, men det finnes unntak, som for eksempel Árran i Hábmmer - Hamarøy kommune, som er både en lulesamisk institusjon, og et språksenter, og som er blitt drevet som en stiftelse.

Språksentrene får basis- og aktivitetsmidler over Sametingets budsjett. I tillegg kommer en årlig bevilgning til et språksentertreff.⁷ Fra starten av var formålet med denne finansieringen «å skape mer forutsigbarhet for sentrenes drift og sikre den nødvendige driften» (Sametinget, 2013, s. 61). Tabell 3.3 viser fordelingen mellom kommunene av basismidlene samt aktivitetsmidlene som Sametinget bevilget til språksentrene i 2023⁸. Fordelingen av aktivitetstilskuddet gjøres på bakgrunn av innsendte aktivitetsplaner fra hvert språksenter og den vil derfor naturlig nok kunne variere en god del fra år til år.

Tabell 3.3 Bevilgninger til språksentrene i kommunene i forvaltningsområdet, for 2023 i 1000 kroner

Kommune	Basistilskudd	Aktivitets-tilskudd	Totalt
Hábmer - Hamarøy	1 130	499	1 130
Aarborte - Hattfjelldal	1 130	400	1 530
Guovdageaidnu - Kautokeino	1 130	128	1 258
Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	1 130	715	1 845
Loabák - Lavangen	1 130	610	1 629
Unjárga - Nesseby	1 130	640	1 770
Porsanger - Porsángu - Porsanki	1 130	160	1 290
Røros - Rossen	1 130	1 055	2 185
Raarvihke - Røyrvik	1 130	186	1 316
Snáase - Snåsa	1 130	555	1 685
Deatnu - Tana	1 130	600	1 730
Total	12 430	5 548	17 978

Kilde: Sametingets budsjett for 2023.

Utdanningsstipend

Sametingets utdanningsstipend er rettet mot videregående elever som har samisk i fagkretsen på videregående skole og studenter velger å ta høyere utdanning i samiske språk der studenter som tar høyere utdanning i språkene sørsamisk og lulesamisk og studenter fra markasamisk område prioriteres. Målet med disse midlene å motivere

7 «En gang i året arrangerer Sametinget sammen med språksentrene språksentertreff for alle samiske språksentre. Målet med treffet er å utveksle erfaringer og ideer, kompetansedeling samt videreutvikling av språksentrene» (Sametingets budsjett, 2023, s. 30).

8 Språksenteret i Kárásjohka - Karasjok har ikke fått direkte tilskudd fra Sametinget så langt, men de har fått tilskudd til oppstart av språksenter over søkerbasert ordning. Dette er en praksis Sametinget har hatt i flere år at det gis oppstartstilskudd over 3-4 år og hvis språksenteret da har fått etablert seg så kommer de inn på direkte tilskuddsordningen til Sametinget.

ungdom til å ta samisk som fag på videregående skole samt at studenter skal velge å ta høyere utdanning i samiske språk. I tillegg gir Sametinget stipend til personer som tar høyere fagutdanninger med samiske fag eller samisk profil. Denne ordningen har prioritert barnehagelærer- og lærerutdanning.

De kommer altså i første rekke ikke kommuner til gode. Vi mener likevel det er gode grunner til å inkludere utdanningsstipender i vår kartlegging av finansieringen av arbeidet med tospråklighet i kommunene fordi de – av flere grunner – kommer sistnevnte til gode. I intervjuundersøkelsen vår i kapittel 5 finner vi at utdanningsstipend et verktøy kommunene bruker for å øke tilgangen på personer med samisk språkkompetanse som kan jobbe i relevante stillinger i barnehager, skoler og tilknyttet pleie- og omsorg. På denne måten kan midlene sies å redusere kommunenes rekrutteringskostnader

I Sametingets budsjett for 2023 ble det satt av 3 000 000 kroner til utdanningsstipend til elever i videregående skole, 400 000 kroner til studenter som tar en språkfaglig utdanning i samisk og 2 850 000 kroner til studenter som tar høyere (lærer) fagutdanninger. Regnskapstall for 2022 mottatt fra Sametinget viser at 155 søknader om stipend ble innvilget i sistnevnte kategori, noe som utgjorde midler på til sammen 2 686 200 kroner.

Søkerbaserte tilskudd til samisk språkopplæring i grunnskolen

Sametinget har et søkerbasert tilskudd for tradisjonell kunnskap i grunnopplæringen der målet er at samiske elever deltar i tiltak knyttet til samisk tradisjonell kunnskap. Tiltak som her får finansiering er blant annet knyttet til utmarksbruk, landbruk og fiske, muntlig fortellertradisjon, joik og reindrift. I 2023 er denne potten midler satt til 700 000 kroner. I tillegg finnes det et søkerbasert tilskudd til utvikling av samiske læremidler og det ble satt av 15 660 000 kroner til dette formålet i 2023. Kommuner i forvaltningsområdet fikk her 101 000 kroner og 10 081 760 kroner av disse tilskuddene (tabell 3.4).

Tabell 3.4 Bevilgninger til søkerbaserte ordninger for grunnskolen til kommunene i forvaltningsområdet, for 2023 i 1000 kroner

Kommune	Tradisjonell kunnskap	Utvikling av læremidler	Totalt
Hábmer - Hamarøy	0	0	0
Aarborte - Hattfjelldal	0	0	0
Karášjohka - Karasjok	0	8 282	8 282
Guovdageaidnu - Kautokeino	90	1 800	1 890
Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	0	0	0
Loabák - Lavangen	0	0	0
Unjárga - Nesseby	0	0	0
Porsanger - Porsángu - Porsanki	11	0	11
Røros - Rossen	0	0	0
Raarvihke - Røyrvik	0	0	0
Snåase - Snåsa	0	0	0
Deatnu - Tana	0	0	0
Dielddanuorri - Tjeldsund	0	0	0
Total	101	10 082	10 183

Kilde: Sametinget.

Søkerbaserte tilskudd til samisk språkopplæring i barnehager

Tilskuddet er rettet inn mot barnehager som tilrettelegger for samisk språkopplæring for samisk språklige barn. Det ble satt av 1 845 000 kroner totalt til formålet i 2023, hvorav 520 000 kroner gikk til to kommuner i forvaltningsområdet (tabell 3.5).

I tillegg finnes det er søkerbasert tilskudd til prosjekter og utviklingsarbeid i barnehager som skal øke kvaliteten på samisk språk- og kulturarbeid. For sistnevnte tilskudd prioriteres språkutviklingsprosjekter, lokale utviklingsprosjekter med vekt på samisk tradisjonelt arbeid, etablering av nye samiskspråklige barnehagetilbud og utvikling av barnehager som deltar i utviklingen av prosjektet 'Samiske barn i nye pedagogiske rom'. Potten for dette tilskuddet var 2 705 000 kroner i 2023, hvorav 1 126 000 kroner gikk til kommuner i forvaltningsområdet (tabell 3.5).

En tredje søkerbasert tilskuddsordning fra Sametinget finansierer utviklingen av pedagogisk materiell for barnehager. I budsjettet for 2023 ble det satt av 1 540 000 til dette formålet, der prosjekt som innebærer språkstimulerende materiell egnet for barnehagebarn og barnehagefaglig pedagogisk materiell som er egnet for samiske

barnehagelærere og barnehagelærere studenter prioriteres. Én kommune – Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono – mottok hele den avsatte potten (tabell 3.5).

I 2023 gir Sametinget også et direktetilskudd på 760 000 kroner til den private lulesamiske barnehagen i Hábmmer - Hamarøy kommune. Tilskuddet gis for å opprettholde et lulesamisk barnehagetilbud etter at den offentlige lulesamiske barnehagen, som tidligere fikk disse midlene, gikk konkurs i 2022.

Til slutt finnes det et søkerbasert tilskudd til samiske barnehager og barnehager med samisk avdeling der fokuset ligger på samiske tradisjonelle lærings- og arbeidsmetoder, samisk naturforståelse, bærekraft og immateriell kulturarv. I 2023 ble 9 886 000 kroner av Sametingets budsjett satt av til dette formålet. Av dette kom 5 155 600 kroner barnehager i forvaltningsområdet til gode (tabell 3.5).

Tabell 3.5 Bevilgninger til søkerbaserte ordninger for barnehagen til kommunene i forvaltningsområdet, for 2023 i 1000 kroner

Kommune	Språk- opplæring i bhg	Prosjekter og utvikling	Utvikling av lære- midler	Samiske bhg., bhg med samisk avdeling	Direkte- tilskudd	Totalt
Hábmmer - Hamarøy	0	0	0	17	0	777
Aarborte - Hattfjelldal	0	0	0	0	0	0
Kárášjohka - Karasjok	130	0	0	1 195	0	1 325
Guovdageaidnu - Kautokeino	0	202	0	2 048	0	2 250
Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	0	265	1 540	341	760	2 146
Loabák - Lavangen	0	0	0	18	0	18
Unjárga - Nesseby	0	0	0	0	0	0
Porsanger - Porsángu - Porsanki	0	0	0	171	0	171
Røros - Rossen	0	359	0	0	0	359
Raarvihke - Røyrvik	0	0	0	171	0	171
Snåase - Snåsa	0	0	0	341	0	341
Deatnu - Tana	390	0	0	512	0	902
Dielddanuorri - Tjeldsund	0	300	0	341	0	641
Total	520	1 126	1 540	5 155	760	9 101

Kilde: Sametinget.

Søkerbasert tilskudd til helse-, omsorg- og barnevernsprosjekter

Målet med denne ordningen er å sikre god helse og likeverdige helse- omsorg og barneverntjenester til samer. Prosjekter som prioriteres i 2023 er blant annet prosjekter som sikrer samiske barns rettigheter og behov når de er under barnevernets omsorg, prosjekter som styrker psykisk helse hos samiske barn og unge, prosjekter som fremmer god helse i reindrifta og prosjekter for møteplasser for samiske eldre. Budsjettet i 2023 setter av en pott på 1 700 000 til dette formålet og 140 000 gikk til én kommune i forvaltningsområdet, Kárásjohka – Karasjok.

Sametingets andre søkerbaserte tilskuddsordninger for samiske språk

I 2023 bevilget Sametinget totalt 6 100 000 kroner over budsjettets kapittel 4 som omhandler språk direkte til andre søkerbaserte ordninger utover de som vi har drøftet ovenfor. Tiltakene omfatter:

- Dokumenteringstiltak (1 200 000 kroner). Tilskuddsordningen er rettet inn mot organisasjoner som samler inn og formidler stedsnavn, ord og tradisjonell kunnskap.
- Språktiltak i forbindelse med Sámi giellavahkku (samisk språkuke) (900 000 kroner). Tilskuddsordningen er rettet inn mot prosjekt som synliggjør og øker bruken av samisk språk under Sámi giellavahkku.
- Språkutviklingstiltak (2 800 000 kroner). Tilskuddsordningen er rettet inn mot organisasjoner som utvikler og gir opplæring i samisk språk.
- Samiske språktiltak i sør-, ume-, pite-, lule-, skolte- og markasamisk område (1 200 000 kroner). Tilskuddsordningen er rettet inn mot språksentre og organisasjoner som styrker sør-, ume-, pite-, lule, skolte- og markasamisk.

Statlige tilskudd til opplæring i samisk

Alle kommuner som tilbyr samisk i grunnskoleopplæringen i henhold til opplæringsloven § 6-2, får tilskudd til å finansiere dette tilbudet. Tilskuddene er forvaltet av Utdanningsdirektoratet, over statsbudsjettets kapittel 225, post 63, og utbetales til skoleeier to ganger per år. Tilskuddene går til kommuner over hele landet, men frem til 2023 førte beregningsreglene for ordningen til at kommuner utenfor forvaltningsområdet som regel fikk lavere tilskudd enn de innenfor (Meld. St. 13 (2022-2023), s. 65). Fra og med 2023 har kommunene blitt likestilt og beregningsreglene forenklet ved at tilskuddet gis med en sats per årstimer; Årstimer til opplæring i samisk beregnes av utdanningsdirektoratet ved å bruke tall fra GSI på antall elever som får opplæring i samisk som førstespråk, og samisk som andrespråk.

Tabell 3.6 under viser tilskuddet per forvaltningskommune i perioden 2016 til 2023. Tabell 3.7 viser det totale tilskuddet over statsbudsjettets kapittel 225, post 63 for denne ordningen i samme periode samt andelen av totalen som gikk til kommunene i forvaltningsområdet.

Tabell 3.6 Nasjonale tilskuddsmidler til opplæring i samisk i forvaltningsområdet, for 2016-2023 rundet av til nærmeste 1000 kroner

Kommune	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Hábmer - Hamarøy	54	0	0	773	2 504	2 892	3 541	3 129	12 893
Aarborte - Hattfjelldal	91	0	0	575	593	865	1 317	1 215	4 655
Kárášjohka - Karasjok	2 300	2 425	4 001	3 039	3 028	2 783	2 804	2 253	22 632
Guovdageaidnu - Kautokeino	4 497	4 032	3 822	3 400	4 047	3 837	3 488	3 426	31 116
Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono	3 327	3 139	2 978	2 850	2 884	2 870	2 850	2 451	23 350
Loabák - Lavangen	818	841	892	954	1 056	1 131	1 231	1 094	8 017
Unjárga - Nesseby	1 305	1 745	1 870	1 939	1 876	1 972	2 042	1 564	14 313
Porsanger - Porsángu - Porsanki	3 915	4 025	4 076	4 626	4 790	5 006	5 245	4 521	36 204
Røros - Rossen	1 260	1 447	1 928	2 048	1 864	1 951	1 988	1 717	14 203
Raarvihke - Røyrvik	700	627	559	551	535	583	643	560	4 757
Snåase - Snåsa	796	808	750	801	958	1 111	1 132	984	7 339
Deatnu - Tana	4 318	4 668	4 439	4 538	4 609	3 966	3 510	2 749	32 796
Dielddanuorri - Tjeldsund	196	66	243	231	1 702	3 108	2 748	2 385	10 679
Total	23 380	23 756	25 315	26 661	28 742	28 968	29 791	25 664	212 275

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Tabell 3.7 Nasjonale tilskuddsmidler til opplæring i samisk, for 2016-2023 rundet av til nærmeste 1000 kroner

Kommune	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Hele landet	45 441	48 866	53 911	57 364	62 458	67 902	72 411	63 539	471 891
Forvaltningsområdet	51,5%	48,6%	47,0%	46,5%	46,0%	42,7%	41,1%	40,4%	45,0%

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

UDIR forvalter også tilskuddsmidler til stipend for studier over statsbudsjettets kapittel 225, post 63. Målet med denne ordningen er å delfinansiere skoleeiere som gir studiepermisjon til lærere i grunnskolen, og stipend til lærerstudenter som tar studier i samisk språk. Ordningen er søknadsbasert, og skoleeiere, deriblant kommunene, sender søknad til Statsforvalteren i eget fylket.

Tabell 3.8 viser hvor mye av midlene over denne tilskuddordningen som er gått til kommunene i forvaltningsområdet. Som det fremkommer av tabellen er det bare fem av de nåværende kommunene som har mottatt tilskuddsmidler til samiske studiehjemler i perioden 2016 til 2023. Videre er kommunene blitt tildelt relativt få midler til studiehjemler i forhold til samisk i grunnskolen. Deatnu - Tana er den kommunen som har mottatt klart mest midler, og har fått tilskudd nesten hvert år gjennom hele perioden.

Tabell 3.8 Nasjonale tilskuddsmidler til samiske studiehjemler, for 2016-2023 rundet av til nærmeste 1000 kroner

Kommune	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Røros - Rossen	446	-	117	120	-	-	-	124	807
Hábmer - Hamarøy	-	-	-	957	150	-	-	150	1 257
Deatnu - Tana	-	218	687	657	-	551	334	-	2 447
Snåase - Snåsa	-	-	117	120	-	-	-	-	237
Karasjok	-	-	288	-	-	-	-	-	288
Total	446	218	1 209	1 854	150	551	334	274	5 036

Fylkeskommunale midler

Det finnes egne ordninger for å finansiere arbeidet med tospråklighet i de tre nordligste fylkene. I praksis kan denne finansiering som går til fylkeskommunene, for eksempel sametingets tospråklighetstilskudd, også gagne kommunenes arbeid med tospråklighet. Det er ikke mulig å tallfeste slike synergieffekter. Dokumentasjon begrenses derfor til anekdotiske bevis. I tillegg har enkelte kommuner fått midler direkte fra fylkeskommunen. Dette drøftes nærmere i kapittel 5 av rapporten.

4. Økonomiske analyser

I dette kapittelet beskriver vi de økonomiske analyse vi har gjennomført for å undersøke forholdet mellom forvaltningsansvar og merkostnader. Først presenterer vi tallgrunnlaget for analysene og deretter går vi gjennom resultatene fra analysen.

4.1. Datagrunnlag

Den avhengige variabelen, det vi ønsker å forklare i analysen, er kommunale brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger⁹. Analysene våre tar utgangspunkt i utgiftstall for sektorene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg og kommunal administrasjon. For å ta hensyn til variasjon i kommunestørrelse måles utgiftene per innbygger. Utgiftene er hentet fra kommuneregnskapet i KOSTRA-databasen hos SSB.

Vi ønsker å teste om kommuner i forvaltningsområdet har høyere utgifter enn andre kommuner. Den sentrale forklaringsvariabelen blir da en binær variabel – forvaltning – med verdien én for kommuner i forvaltningsområdet, og null for alle andre kommuner.

Som beskrevet i kapittel 2.2 kontrollerer vi for faktorer som kan påvirke utgiftsnivået i de kommunale sektorene. For eksempel er det grunn til å tro at kommunenes inntekter vil påvirke utgiftene siden en kommune med høyere inntekter vil ha mulighet til å ha et høyere nivå på tjenestene, og dermed høyere utgifter, enn en kommune med lavere inntekter. Som mål på inntekter benyttes kommunenes frie inntekter; dette er summen av rammetilskudd, skatteinntekter på inntekt og formue, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter (tall i 1000 kroner). Disse tallene er delt med oss av Kommunal- og distriktsdepartementet.

De videre variablene som inngår i analysen, som vi redegjør for i det som følger, er variabler som inngår i kostnadsnøkklene i inntektssystemet der de skal fange opp ufrivillige kostnadsulempere. Alle disse variablene er hentet fra Grønt hefte.

⁹ Ingen tall for Bø i Nordland i 2022. Det å trekke fra avskrivningene fra kommunenes utgifter er i tråd med praksisen i NOU (2022: 10).

Basiskriteriet er definert som den inverse folkemengden. Variabelen er et mål på kommunestørrelse og er ment å kompensere kommunene for smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen.

Sonekriteriet inngår også i analysene av enkelte sektorielle utgifter. Det er innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til sonesenter. Sonene er definert som geografisk sammenhengende grunnkretser, der det er krav om at det må være minst 2 000 innbyggere innenfor en sone og dersom det er færre enn 2 000 innbyggere i kommunen, vil kommunen i seg selv være en sone. Sonesenteret defineres som grunnkretsen med høyest innbyggertall. Sonekriteriet er målt i kilometer og antas å skal ha en positiv effekt på utgiftene da det normalt vil være dyrere å drifte enkelte tjenester i kommuner med spredt bosettingsmønster.

Variabelen innvandrere 6–15 år fra land utenfor Skandinavia er per 1. januar. Mer presist måler denne variabelen personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre som på et tidspunkt har flyttet til Norge. Flere innvandrere i denne aldersgruppen har en positiv effekt på utgiftene i grunnskolen.

Det har vist seg å være en positiv sammenheng mellom innbyggere med høyere utdanning og utgiftene i barnehagesektoren. Derfor er tall fra Grønt hefte over innbyggere 16 år og over per 1. januar 2023, med universitets- og høyskoleutdanning per 1. oktober, med som en variabel som forklarer variasjoner i kommunale utgifter i denne sektoren.

Vi har også med en variabel for antall personer som utløser såkalt vertskommune-tilskuddet. Tallene kommer fra Helsedirektoratet og har en positiv sammenheng med størrelsen på utgiftene i pleie- og omsorgssektoren. Formålet mer vertskommune-tilskuddet er å skjerme 33 vertskommuner for tidligere HVPU-institusjoner mot visse omfordelingsvirkninger i inntektssystemet. HVPU var en offentlig omsorgsfordeling som gjaldt spesielt for mennesker med utviklingshemming. Særomsorgen har blitt nedlagt og tilskuddet er en ordning som på sikt vil bli bygget ned til null.

Personer med psykisk utviklingshemming 16 år og eldre fører til økte utgifter i pleie- og omsorgssektoren. Også denne variabelen er målt den første dagen i året. Den omfatter de som har vedtak om tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Personer som bor i de ovenfornevnte vertskommuneinstitusjonene, er ikke inkludert.

Også ikke-gifte 67 år og eldre per 1. januar 2023 fører til økte utgifter i helse- og omsorgssektoren fordi den må ta over omsorg som i enkelte tilfeller ellers ville blitt gjort av ektefelle. Begrepet 'ikke-gift' inkluderer personer som aldri har vært gift, er skilt, separert og enker og enkemenn.

Variabelen dødelighet inngår både alders- og kjønnsstandardisert i analysen. Den måler forventet antall døde basert på det historiske dødelighetsmønsteret i kommunen og dersom alders- og kjønnsstrukturen var som i en standardbefolkning. Tallene er hentet fra Grønt hefte. Høyere dødelighet har en positiv effekt på utgiftene i omsorgssektoren fordi etterspørselen etter omsorgstjenester må antas å være spesielt høy i tiden før døden inntreffer.

Ekstra ressurskrevende brukere har også en positiv sammenheng med utgiftene i pleie- og omsorgssektoren. En ressurskrevende bruker er en person som mottar omfattende tjenester innen helse, sosial og pleie og omsorg fra kommunen. Dette gjelder blant annet personer med psykisk utviklingshemming, rusmisbrukere, fysisk funksjonshemmede og personer med tunge psykiske lidelser. For å bli regnet som en ressurskrevende bruker må kommunens lønnsutgifter knyttet til tjenester for brukeren overstige innslagspunktet. Innslagspunktet revideres årlig og var i 2022 på 1 526 000 kr. Vi benytter oss av tallene for mottatt tilskudd målt i 1000 kroner fra Helsedirektoratet.

Befolkningssammensetning etter alder har også betydning for omfanget av ulike kommunale tjenester. Vi inkluderer innbyggere i aldersgruppen 1-5 år som har stor betydning for utgiftene i barnehagesektoren, i aldersgruppen 6-15 år som har stor betydning for utgiftene i grunnskolesektoren samt aldersgruppene 67-79 år og over 80 år som har stor betydning for utgiftene i pleie- og omsorgssektoren. Sistnevnte er delt inn i to aldersklasser fordi omsorgsbehovet blant eldre ikke er lineært og er spesielt høyt for de over 80 år.

Observasjonsperioden vår for den økonomiske analysen er 2019-2022. Tabell 4.1 viser gjennomsnittsverdiene over disse årene for samtlige av disse variablene for kommunene i forvaltningsområdet og kommuner utenfor forvaltningsområdet.

Tabell 4.1 Populasjonsvektede gjennomsnittverdier per innbygger, fordelt på kommuner innenfor- og utenfor det samiske forvaltningsområde. w

Variabel	I forvaltningsområdet ¹	Utenfor forvaltningsområdet ²
Brutto driftsutgifter barnehage (i 1000 kr)	9,110	10,384
Brutto driftsutgifter grunnskole (i 1000 kr)	18,769	15,369
Brutto driftsutgifter pleie- og omsorg (i 1000 kr)	35,803	25,323
Brutto driftsutgifter administrasjon (i 1000 kr)	13,452	5,309
Andelen innbyggere 1-5 år	0,042	0,054
Andelen innbyggere 6-15 år	0,007	0,009
Andelen innbyggere 67-79 år	0,160	0,114
Andelen innbyggere over 80 år	0,060	0,044
Basiskriteriet	0,0004	0,0001
Sonekriteriet	11,139	3,843
Innvandrerer 6-15 år	0,007	0,009
Innbyggere med høyere utdanning	0,217	0,273
Vertskommune (antall personer)	0,000	0,000
Innbyggere med psykisk utviklingshemming	0,006	0,004
Innbyggere ikke-gift 67 år og eldre	0,108	0,069
Ekstra ressurskrevende brukere (i 1000 kr)	2,201	2,008
Dødelighet	0,009	0,007
Frie inntekter (i 1000 kr)	84,499	64,591

¹ Per år 13 kommuner i perioden 2019-2022.

² 409 kommuner i 2019 og 343 årlige kommune-observasjoner i perioden 2020-2022.

Vi ser at kommunene i forvaltningsområdet i gjennomsnitt har betydelig høyere utgifter per innbygger tilknyttet kommunal administrasjon, og at de har høyere utgifter til pleie- og omsorgstjenester. Videre har de noe høyere utgifter i grunnskolesektoren, mens de faktisk har lavere utgifter tilknyttet barnehagesektoren.

Vi ser imidlertid også at kommunene i- og utenfor forvaltningsområdet er svært like på mange områder, men skiller seg fra hverandre når det kommer til størrelsen på de frie inntektene, som er høyere i gjennomsnitt blant kommunene i forvaltningsområdet. Som ventet er kommunene i forvaltningsområdet mindre (målt ved innbyggertall), og bosetningen er mer spredtbygd – som lengre gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter viser. Hvordan disse forskjellene påvirker utgifter undersøker vi nå videre i de kvantitative analysene som følger.

4.2 Resultater

Den deskriptive statistikken ovenfor indikerer at utgiftsnivået er høyere hos kommunene i forvaltningsområdet for tre av områdene som studeres, mens de er lavere for barnehager. I analysene her undersøker vi om utgiftsnivået er høyere også når vi betinger på andre variabler, som diskutert over. Resultatene av analysene presenteres i Tabell 4.2. Kun effekten av variabelen som viser om kommunen er en del av forvaltningsområdet presenteres, men de estimerte effektene av de andre variablene kan ses i tabellene v1, v2 og v3 i vedlegget.

Generelt finner vi en statistisk signifikant og positiv koeffisient for dummyvariabelen som fanger opp kommunene i forvaltningsområdet i grunnskole og kommunal administrasjon. For grunnskolen estimeres et utgiftsnivå per innbygger i forvaltningsområdet som er om lag 1400 kroner høyere enn i øvrige kommunene. I prosent er dette om lag 9 prosent. Forskjellen mellom kommuner i og utenfor forvaltningsområdet er langt mindre enn indikert av rådata og viser at det er viktig å kontrollere for andre forhold som påvirker utgiftene. For administrasjon er den estimerte merutgiften ved å tilhøre forvaltningsområdet på hele kroner 2 235 per innbygger. Effekten er stor siden estimatet impliserer at utgiftene per innbygger i kommunene i forvaltningsområdet er hele 42 prosent høyere enn for andre kommuner. Effekten synes veldig sterk og man kan spekulere i om utgifter til forvaltning av samisk språk i flere sektorer føres under administrasjon slik at det i realiteten er en effekt av bokføring.

I barnehagesektoren er også punkttestimatet svakt positivt, men det er langt fra statistisk signifikant. I pleie og omsorg indikeres det en merutgift på om lag 1000 kroner per innbygger for kommunene i forvaltningsområdet, men heller ikke her kan det forkastes at effekten er null.

Tabell 4.2 Resultattabell regresjonsanalyser

VARIABEL	(1) PLO	(2) GS	(3) BHG	(4) ADM
Forvaltning	0,938 (0,917)	1,418** (0,579)	0,0780 (0,271)	2,235*** (0,506)
N	1485	1485	1489	1489
R2	0,860	0,771	0,707	0,853

Summeres effekten for de to sektorene indikerer resultatene at utgiftsnivået per innbygger hos kommunene i forvaltningsområdet i gjennomsnitt er 3 650 kroner høyere enn blant kommunene ellers.

De estimerte effektene av de andre variablene inkludert i modellene er som forventet og i tråd med resultatene som rapporteres i NOU 2022, se tabell v1, v2 og v3 i vedlegget. Resultatene diskuteres ikke her, men funn i tråd med tidligere analyser er betryggende i forhold til for eksempel datakvalitet.

At resultatene er riktige gitt informasjonen vi har tilgjengelig, betyr imidlertid ikke at vi kan konkludere med å ha avdekket en årsakssammenheng mellom å ha forvaltningsansvar og økte utgifter i de aktuelle sektorene. Fordi man kun vil utjevne ufrivillige grunner til utgiftsvariasjoner mellom kommunene, inngår andre faktorer som skaper variasjon i utgiftsnivået mellom kommunene ikke i KDDs delkostnadsnøkler og har derfor ikke vært del av analysen vår. Dersom slike faktorer (som ender opp i restleddet i regresjonen) er korrelerte med å være en del av forvaltningsområdet, er våre resultat ikke gyldig. Det er derfor ønskelig med en drøfting av hva slike faktorer kan være samt en vurdering av i hvilken grad slike korrelasjoner er sannsynlige.

Frivillige utgiftsvariasjoner mellom kommuner er lokale prioriteringer som innebærer høyere utgifter enn det som følger av minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Mengde og kvalitet i det samiske arbeidet er en slik faktor i den grad politikernes eller innbyggernes preferanser avviker fra det lovpålagte språkarbeidet knyttet til forvaltningsansvaret.

Analysene viser at kommunene i forvaltningsområdet har høyere utgifter enn andre kommuner, noe som kan skyldes de lovpålagte oppgavene. Kommunene mottar også inntekter øremerket til språkforvaltningsformål og vi vurderer her om størrelsen her dekker merutgiftene. Om det ikke er tilfelle må kommunene finansiere høyere utgifter til språkforvaltning ved å nedprioritere andre tjenesteområder eller gå med underskudd.

I gjennomsnitt fikk kommunene i forvaltningsområdet i underkant av 2 000 kroner per innbygger i tospråklighetstilskudd, noe som tilsvarer drøyt halvparten av de økte utgiftene vi finner i analysen vår. Dersom vi tar med tilskuddene til språksentrene, fikk hver kommune i forvaltningsområdet ca. 2 500 kroner per innbygger i midler fra

Sametinget i 2023. Dette utgjør om lag to tredjedeler av merutgiftene på om lag 3 500 til 4 000 kroner per innbygger, som vi finner for kommunene i forvaltningsområdet.

Dersom vi også inkluderer utdanningsstipendene og de søkerbaserte tilskuddene, som vi kartla i kapittel 3, ser vi at kommunene i forvaltningsområdet fikk tilskudd på i underkant av 3 500 kroner per innbygger. Dette tilsvarer omtrent størrelsen på merutgiftene vi beregnet. I tillegg, får kommunene i forvaltningsområdet som nevnt nasjonale midler over Statsbudsjettet til samisk-språklige elever i grunnskolen. Det gjør også kommuner utenfor forvaltningsområdet, men i gjennomsnitt per kommune får forvaltningsområdet mest. Ifølge de økonomiske analysene fremstår altså ikke språkarbeidet i forvaltningskommunene betydelig underfinansiert.

Hittil har vi kun sett på gjennomsnittstall i den økonomiske analysen av forvaltningsområdet som kan imidlertid skjule variasjon mellom kommuner. Det kan man fange opp ved å erstatte dummy-variabelen for samtlige kommuner i forvaltningsområdet med til sammen 13 dummy-variabler for hver av disse kommunene. Når vi gjør det for de to sektorene, der vi oppnår signifikante resultater, varierer utgiftsestimatet fra om lag -2 000 kroner per innbygger til administrasjon i Raarvihke - Røyrvik til merutgifter på 5 000 kroner per innbygger i Kárášjohka - Karasjok. Bortsett fra Raarvihke - Røyrvik kommer imidlertid samtlige kommuner ut med et estimat med positivt fortegn. I grunnskolesektoren varierer utgiftsestimatet fra om lag -2 500 kroner per innbygger i Snåase - Snåsa til over 4 000 kroner per innbygger i Aarborte - Hattfjelldal.

Det er viktig å supplere de økonomiske analysene våre med erfaringer fra kommunesektoren. Vi har sammenliknet sektorvise driftsutgifter og samisk språkforvaltningsansvar i et analyseopplegg der vi kontrollerer for andre kostnadsdrivere. Dette mener vi er et viktig bidrag til å gjøre drøftinger rundt merkostnader så objektiv som mulig.

Samtidig vil det alltid være forskjeller mellom kommuner som er vanskelige å fange opp i økonomiske analyser, som gjør det vanskelig å hevde at resultatene man ser er årsakssammenhenger. Videre gir den økonomiske analysen kun et overordnet bilde av situasjonen. En dypere forståelse av årsakene til eventuelle merutgifter og mulighetene dagens finansieringsordning gir til å dekke disse, kan bare intervjuer med de berørte kommunene gi.

5. Erfaringer fra kommunesektoren

I denne delen presenter vi funn fra intervjurunden vi hadde med kommune-representantene fra språkforvaltningsområdet. Som beskrevet i delkapittel 2.3 representerer kommunene i utvalget ulike aspekt ved å være en språkforvaltningskommune. Intervjurunden vår viser at dette gir utslag i hvordan de jobber med tospråklighet, utfordringene de står ovenfor, utgiftsbehovet deres, og hvilke finansieringskilder de benytter seg av.

5.1 Hva vil det si å være en samisk forvaltningskommune?

Alle språkforvaltningskommuner vi snakket med er bevisste sitt forvaltningsansvar og de juridiske kravene som følger av det. Kommunene oversetter offentlige dokument, skilter på to språk, organiserer undervisning i og på samisk i grunnskolen, sørger for at samiske barnehagebarns språk og kultur ivaretas, og utfører flere andre oppgaver i tråd med lovpålagte krav om at norsk og samisk skal være likestilte i offentlige sammenhenger innenfor språkforvaltningsområdet. Alle representantene vi snakket med uttrykte en sterk forpliktelse til å legge til rette for at deres samiske innbyggere skal kunne bevare og utvikle språket sitt.

Det var imidlertid en felles oppfatning blant de vi intervjuet at det var bortimot umulig å oppfylle alle forpliktelsene. Alle informerte om at de bruker tospråklighetsmidlene fullt ut, men kommunene hadde forskjellig oppfatning av hvor mange forpliktelser de greide å oppfylle med midlene. Flere av informantene mener den tospråklige aktiviteten er underfinansiert.

Som følge av dette mente mange at det er vanskelig for kommunen å oppfylle lovkravene. Det var spesielt pliktene som følger av § 3-2 og § 3-3 i sameloven om oversetting av offentlige dokument og svar på samisk som de vi snakket med mente det var vanskelig å oppfylle. Flere informerte om at de ikke bruker midler på å oversette dokumenter og nettsider, og en kommune hadde ikke prioritert barnehagesektoren i det hele tatt fordi de manglet midler.

Problemet med å oversette dokument og svare ut henvendelser på samisk virker å være et større problem i de sør- og lulesamiske kommunene, sammenlignet med kommunene i det nordsamiske kjerneområdet. Dette er et eksempel på hvordan

kommunenenes evne til å oppfylle alle lovkravene varierer basert på, blant annet, språksituasjonen i kommunen.

Samtidig er det tydelig fra intervjuene våre at det er et generelt problem for kommune å oppfylle alle forpliktelsene, selv om noen i større grad enn andre greier dette. For eksempel hørte vi fra Deatnu - Tana at selv om det tospråklige arbeidet trolig er lettere for dem enn i andre kommuner utenfor det nordsamiske kjerneområdet siden det samiske språket er så godt etablert, så må kommunen hele tiden jobbe for å fremme samisk språk og kultur. Vi hørte også fra representantene fra dette kjerneområdet at de hadde motsatt problem når det kom til oversetting av dokumenter: de mente at de brukte ekstra ressurser på å oversette fra samisk til norsk.

Representantene forklarte at i tilfeller der de ikke greide å oppfylle alle lovkrav prøvde kommunen likevel å finne alternative måter å bruke ressurser på for å ivareta samisk språk og kultur. For eksempel valgte kommunene som enten ikke hadde midler eller kompetanse til å for å oversette offentlige dokument å prioritere andre aktiviteter som språkkaféer og kulturelle arrangementer, eller de ga midler til de kommunale enhetene for å stimulere til økt bruk av samisk der. Hábmer - Hamarøy, som har problemer med å gi svar på samisk til de som henvender seg til kommunen fordi det er få med språklig kompetanse, har valgt å bruke midler på aktiviteter i barnehage og skole, og på lulesamiske medier¹⁰. Mange mente slike prioriteringer var bedre bruk av begrensede kommunale midler, sammenlignet med å oppfylle spesifikke lovkrav, til å ivareta sine samiske innbyggere.

Kommuner med tilgjengelig kompetanse og nok midler slipper å gjøre slike prioriteringer. I stedet har vi hørt fra noen kommuner som har valgt å kompensere for det de opplever som manglende finansiering ved å bruke egne midler til å dekke utgiftene til tospråklig aktivitet. En sterk kommuneøkonomi gir kommunen mulighet til å løfte det samiske språket, og flere av kommunene vi snakket med hadde finansiert tospråklig aktivitet med penger fra andre kommunale budsjett. Informantene mente at en slik satsning var nødvendig i lys av manglende språkmidler, og for å i det hele tatt oppfylle de forpliktelsene som følger av å være en forvaltningskommune.

10 Kommunen gir midler til NuorajTV, som er en Youtube-kanal med innhold på lulesamisk for ungdom.

Kommunene melder om at de bruker ekstra ressurser av eget budsjett til å blant annet sørge for at det er nok samiskspråklige i administrasjoner, utvikle læremidler, og flere andre aktiviteter for å oppfylle forpliktelsene de har ovenfor sine samiske innbyggere. For eksempel går deler av Hábmer - Hamarøy kommunes helsebudsjettet til satsing på å styrke samisk språk og kultur i sektoren, mens oppvekstsenheten i Røros - Rossen kommune gir tilskudd fra eget budsjett til språksenteret i kommune.

Samtidig som en sterk kommuneøkonomi kan muliggjør en ekstra satsning på samisk språk og kultur i kommunen, kan en svak kommuneøkonomi hindre en slik satsning. Vi har hørt fra informanter i kommuner med en stram økonomi at de ikke greier å kompensere for de utilstrekkelige midlene, og at det tospråklige arbeidet dermed nedprioriteres. Dette viser hvordan kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom vil ha problemer med å prioritere tiltak til samisk språk og kultur. Et eksempel er Deatnu - Tana kommune som er i en vanskelig økonomisk situasjon, og som, ifølge informanten vår, må bruke sine begrensede på å rette opp i grunnleggende mangler i organisasjonen, heller enn å prioritere arbeidet med samisk språk og kultur. Én konsekvens av den vanskelige økonomiske situasjonen i Deatnu - Tana er at det samisk språk er svært lite brukt i kommunens helse- og omsorgssektor. Dette har spesielt påvirket de samiske språkbrukerne i eldreomsorgen.

Flere av kommunene, uavhengig av økonomisk handlingsrom, opplever at de som språkforvaltningskommune har ansvar utover det lovpålagte for å ivareta og å styrke samisk språk og kultur, og at de ønsker å bruke ressurser på dette. Kommunene sier de jobber helhetlig med å synliggjøre samisk språk og kultur i hele kommuneorganisasjonen slik at de samiskspråklige innbyggerne føler seg ivaretatt. Dette medfører ekstrakostnader melder kommunene om, og mange sa at de derfor ender opp med å finansiere tospråklige aktiviteter også utover det som kreves av loven. Eksempelvis bruker Hábmer - Hamarøy, den eneste lulesamiske språkforvaltningskommunen, ekstra ressurser for å sikre at lulesamisk brukes aktivt innenfor alle kommunens tjenestoområder, ikke bare innenfor skole, helse, og barnehage, som omfattes av språkloven. Kommunen bruker også egne midler på den lulesamisk kulturskolen med ønske om at den skal være en ressurs for elever i hele landet.

Et annet eksempel er Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono kommune som over eget budsjett finansierer fordypning i samisk for de elevene som ønsker det, som et tillegg til den samiskspråklige undervisningen i kommunen som tospråklighetsmidlene

finansierer. Vårt inntrykk er at dette er tilfellet i flere av kommunene, og at det gjelder alle de tre samiske språkene.

Fra undersøkelsen vår er det tydelig at mange kommuner tar på seg forvaltningsansvar også utover egne grenser. Flere arbeider utenfor egen kommuneorganisasjon, som for eksempel Hábmer - Hamarøy, som bidrar med å utvikle lulesamisk og å øke lulesamisk språkkompetansen i hele landet. Videre uttrykte representantene for Røros - Rossen at kommunen ønsket å være en ressurs for andre sørsamiske kommuner. De bidrar blant annet med fjernundervisning samt midler til det sørsamiske språksenteret i kommunen. Videre hørte vi fra Deatnu - Tana, som ligger kjerneområdet for nordsamisk, at kommunen følte på et særskilt ansvar for å ivareta det nordsamiske språket også utenfor egne grenser. Arbeidet med tospråklighet utenfor kommunegrensene medfører økte utgifter som kommunene vi snakket med sier de i hovedsak dekker med egne midler.

Enkelte kommuner indikerer at ekstrakostnadene kommer av at språkforvaltningskommunene har fått for mye av ansvaret for å ivareta samisk språk og kultur. Selv om alle kommuner, også de utenfor forvaltningsområdet, er forpliktet til å ivareta interessene til sine samiske innbyggere opplevde flere av de vi snakket med at det var lite fokus på det tospråklige arbeidet utenfor forvaltningsområdet. Videre uttrykte noen representanter et ønske om større statlig innblanding for å støtte opp om arbeidet deres. For eksempel var det enkelte som mente at ansvaret for kompetanseutvikling i større grad burde tas av staten, og en av kommunene ønsker at staten skal ta ansvar for den tospråklige skolestrukturen innen grunnskole – og pekte på at staten allerede følger dette prinsippet i den videregående skolen ved å finansiere de samiske videregående skolene i Kárášjohka - Karasjok og Guovdageaidnu - Kautokeino.

Kommunene finansierer tospråklige aktivitet utenfor det som typisk kommer av lovkravene på ulike måter. Mange av de vi snakket med bruker midler av eget budsjett. Dette er stort sett kommuner som har et nok frie midler til at de føler de kan prioritere det tospråklige arbeidet utover det de får i tilskudd. En slik prioritering vil være vanskeligere i kommuner med et stramt budsjett, eksempelvis Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono, som var innmeldt i ROBEK fra 2022 til 2023. Kommunes representanter meddeler at de på grunn av den stramme økonomien ikke har mulighet til å prioritere arbeidet med å sikre likeverdige vilkår for norsk og samisk, utover det som kreves av loven.

Kommune uten tilstrekkelige frie midler er mer avhengig av Sametingets tilskuddordninger dersom de ønsker å finansiere aktiviteter utover det tospråklighetsmidlene gir anledning til. Derimot hørte vi fra flere at søknadsaktiviteten skaper ekstrakostnader for kommunen fordi ansatte bruker mye tid på å søke på de ulike ordningene og også på å rapportere og følge dem opp dersom man får tilslag. Kommunene melder at dette er spesielt problematisk i de tilfellene hvor det er få midler man kan få gjennom ordningen – da ender man opp i en paradoksal situasjon der kommunen kan tape penger på å få midler.

5.2. Sametingets tospråklighetstilskudd

Alle kommunene vi snakket med mente at tilskuddene fra Sametinget var viktige for å opprettholde den tospråklige aktiviteten. Mange kommuner hadde jobbet med å likestille samisk og norsk i kommuneorganisasjonen allerede før de ble med i forvaltningsområdet, men at dette arbeidet først ble gjort systematisk og med gode resultat etter at kommunen fikk tildelt tospråklighetstilskudd. Kommunene hadde synspunkt rundt basis-, betjenings-, og utviklingsdelen av tilskuddene.

Forutsigbarheten ved basis- og betjeningsdelen var viktig for flere av kommunene. Det at tilskuddene ligger fast oppleves kommunene som viktig, blant annet fordi midlene kan da brukes til drift. Eksempelvis bruker Hábmer - Hamarøy basisdelen fullt ut til å lønne ansatte fordi kommunen ikke selv har råd til å ansette flere til det tospråklige arbeidet med egne midler. I Unjárga - Nesseby fordeler formannskapet midlene mellom de ulike kommunale enhetene.

Andre kommuner var mindre fornøyd med størrelsen på basisdelen. Vi hørte fra flere av kommunene, som regel dem med få samiske språkbrukere, at den ikke var tilstrekkelig til å dekke faste kostnader ved å drifte en tospråklig kommune: uavhengig av antall samiske språkbrukere har mente disse representantene at kommunen et minimum av aktivitet knyttet til tospråklighet. Som eksempel ble de høye kostnadene ved å lønne en lærer trukket frem: selv om man har få elever i en klasse må man ha en lærer ansatt. Et annet eksempel er en som jobber med oversetting av dokument og nettsider til samisk i kommunen: dette må gjøres enten man har én eller hundre aktive språkbrukere i kommunen.

Ifølge de vi snakket med dekker altså ikke basisdelen i stor nok grad disse faste kostnadene. Resultatet er at kommunen føler at de er avhengige av betjeningsdelen

for å kunne dekke kostnadene til eksempelvis å lønne læreren og oversetteren. Men kommunene med få samiske elever, og få registrerte i manntallet, opplevde at betjeningsdelen ikke strakk til og at de derfor satt igjen med mer av kostnadene i forhold til kommuner som for eksempel Kárášjohka - Karasjok og Guovdageaidnu - Kautokeino, som de mente i større grad får dekket slike faste utgifter gjennom betjeningsdelen.

Argumentet her, slik vi forstår det, er at det er stordriftsfordeler ved tospråklig aktivitet og at kommuner med få samiske språkbrukere, ikke får kompensert sine «smådriftsulemper» gjennom basistilskuddet i dagens ordning. Stordriftsfordeler kjennetegnes ved at et er billigere per enhet å produsere mye av en tjeneste enn lite, og dette fenomenet vanlig i kommunesektoren hvor man ser at store kommuner har gjennomgående lavere driftskostnader per innbygger enn mindre kommuner (NOU 2020: 15, s. 94). Også inntakssystemet for kommunene legger til grunn at kommuner med få innbyggere har smådriftsulemper innen administrasjon, grunnskole, primærhelsetjeneste og pleie og omsorg.

Stordriftsfordeler i grunnskolesektoren har tidligere blitt studert i forbindelse med en vurdering av trekkordningen (Haraldsvik et al., 2021). Trekkordningen sørger for at kommunenes finansiering av grunnskoleopplæring reduseres når innbyggere velger et opplæringstilbud utenfor den offentlige skolen. Forfatterne av studien finner at trekkordningen, som tar utgangspunkt i gjennomsnittskostnader, overvurderer kostnadsbesparelser for det offentlige når én elev velger et annet tilbud. På samme måte kan det hende at kostnadsøkningen ved én ekstra elev med samisk språkundervisning, er lavere enn den fastsatte satsen, og at kommuner med mange elever derfor har en økonomisk fordel i forhold til kommuner med få.

Enkelte kommuner opplever altså at basis- og betjeningsdelens ikke fanger opp de direkte kostnadene, i for eksempel grunnskoleopplæringen, ved å være en forvaltningskommune. I tillegg hørte vi fra flere at heller ikke indirekte kostnader ved forvaltningsansvaret dekkes av tospråklighetstilskuddet. Kommunene melder om ekstraarbeid som følge av tospråklig aktivitet der ansatte må bruke tid på å blant annet oversette dokument og gi ut informasjon på flere språk, og dette krever enten at andre aktiviteter nedprioriteres, eller de ansatte må jobbe mer. For eksempel er det flere representanter som sier at administrasjonen av skolesektoren er mer tidkrevende fordi man må utarbeide informasjonsskriv til foreldre, og timeplaner til elevene, på to språk. Slik ekstra timebruk, og eventuell nedprioritering av

andre aktiviteter kan ikke alltid spores direkte til en bestemt tospråklig aktivitet i kommunen, og vil i slike tilfeller representerer en indirekte kostnad knyttet ved kommunens generelle drift. Slike eventuelle kostnader vil ikke fanges opp av elevtallindikatoren i betjeningsdelen.

Også den andre indikatoren, innmeldte i valgmanntallet, var flere av kommunens representanter misfornøyde med. For det første var det mange som mente at antall innmeldte i Sametingets valgmanntall ikke gir et reelt bilde på kommunens utgifter til forvaltning av samisk språk og kultur, blant annet på grunn av indirekte kostnader, som beskrevet i avsnittet over. Videre sa noen representanter at de kjente flere samiske språkbrukere som ikke var innmeldt i valgmanntallet, og mente det var mange flere som hadde samisk bakgrunn enn det som kom frem fra tallene. De opplevde derfor at antallet samiske språkbrukere de måtte ivareta var langt større enn de fikk midler for. Derimot hadde ikke kildene våre forslag til alternative tildelingskriterier.

Kommunene var også opptatt av utviklingstilskuddets rolle i det tospråklige arbeidet. Som beskrevet over så anså flere representanter at ansvaret deres for å sikre norsk og samisk som likeverdige språk gikk utover de lovkravene som stilles til forvaltningskommunene. For å finansiere dette tilbudet var det mange kommuner som var avhengig av den aktivitetsbaserte delen av tospråklighetstilskuddene.

Det var noen kommuner som følte at utviklingstilskudd gikk til aktiviteter som støtter opp om lovkrav, og som dermed burde vært finansiert av basis- og betjeningsdelen, eksempelvis læremiddel- og kompetanseutvikling. Dette ser vi også fra aktivitetsplanene kommunene har sendt til Sametinget, hvor nesten samtlige, også de vi ikke har snakket med i forvaltningsområdet, har fått midler for 2023 for aktiviteter som i hvert fall delvis kan sies å oppfylle lovkrav. For eksempel har flere kommuner fått midler for å gi kommunalt ansatte språkopplæring. Det kan være problematisk dersom kommunene må søke om aktivitetsmidler til å finansiere permanent tospråklig arbeid.

De treårige aktivitetsplanene som ligger til grunn for utviklingstilskuddene ble også problematisert flere ganger i løpet av intervjurunden vår. Noen representanter mener det er utfordrende å binde seg så langt fram i tid fordi det bryter med hvordan kommunen jobber ellers. For andre kommunale aktiviteter, sa informantene, tilpasset man seg når forholdene – for eksempel kommuneøkonomien – endret seg.

Dette opplevde de som vanskeligere i det tospråklige arbeidet som var finansiert av utviklingstilskudd. En representant brukte en samisk språkcafe som eksempel: dersom den ansvarlige ansatte slutter i kommunen, og kommunen ikke har ressurser til å erstatte denne personen fordi det vil kreve mer enn det opprinnelige tilskuddet, så kan forpliktelsen i aktivitetsplanen føre til at kommunen må bruke ressurser fra en annen del av budsjettet til å opprettholde tilbudet.

5.3. Samarbeid med andre institusjoner

Samarbeid med andre organisasjoner er viktig for å styrke det tospråklige arbeidet i kommunen. I mange tilfeller vil kommunene ha sammenfallende interesser med andre offentlige organ, eksempelvis fylkeskommunene, som er omfattet av samme lovverket som språkforvaltningskommunene de huser. I tillegg deler blant annet statsforvalteren og Sametinget mange av kommunens målsetninger i arbeidet med tospråklighet – derfor er samarbeid viktig med også disse institusjonene.

Samarbeid kan involvere kunnskapsdeling, fjernundervisning, utvikling av læringsmidler og utveksling av personell. For eksempel deltar Røros - Rossen kommune i et samhandlingsprosjekt med St. Olavs hospital i Trondheim og Sørsamisk helsenettverk, der målet er å skape likeverdige helsetjenester til samisk befolkning i Midt-Norge.¹¹

Når kommunene deler ansvar for språkutviklingsaktiviteter med andre offentlige organ, vil det også være hensiktsmessig samarbeide om finansiering av dette ansvaret. Kommunene vi har snakket med samarbeider i stor grad med fylkeskommunene om finansiering. Som regel er det snakk om delt finansieringsansvar for å utdanne lærere med samiskspråklig kompetanse. For eksempel samarbeider Håbmer - Hamarøy og Nordland fylkeskommune økonomisk om en stipendordning for studenter som tar lulesamisk lærerutdanning ved Nord universitet, og som binder mottakere til å arbeide i kommunen i to år. Røros - Rossen kommune har et lignende samarbeid for å utdanne sørsamiske lærere der også Sametinget og statsforvalteren bidrar med midler.

Mange av de vi snakket med oppga at kommunen finansierte eksterne aktører for å sikre at flest mulig organisasjoner i kommunen tar ansvar for å ivareta og videreutvikle samisk språk og kultur. Representantene mente at det var nødvendig

¹¹ <https://sorsamisk-helsenettverk.no/>

å støtte opp andre aktører både for å direkte oppfylle lovkrav, men også fordi mye av aktiviteten blant slike aktører indirekte støtter opp om kommunens tospråklige arbeid. For eksempel gir både Hábmer - Hamarøy og Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono midler fra kommunens tospråklighetstilskudd til kirkelig tjenester som en måte å styrke samisk språk og kultur, og å sikre individuelle kirkelige tjenester på samisk til sine innbyggere i tråd med samelovens språkregler. Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono kommune gir også økonomisk støtte til blant annet urfolksfestivalen Riddu Riđđu som en måte å fremme og synliggjøre samisk språk og kultur i kommunen.

Når det gjelder synliggjøring av samisk kultur og språk spiller de samiske språksentrene en spesielt viktig rolle i kommunen. Eksempelvis skriver Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono kommune i sin tospråklighetsplan at Giellasiida, det kommunalt eide samiske språksenteret, er den viktigste brikken i det tospråklige arbeidet opp mot kommunens befolkning. I de fleste tilfellene har kommunene eierskap til sentrene, enten direkte, eller gjennom aksjeselskap og stiftelser. Ofte er eierskapet delt med fylkeskommunen. Aajeje i Røros - Rossen er for eksempel eid av kommunen sammen med Trøndelag og Hedmark fylkeskommune. Senteret driftes av Trøndelag fylkeskommune, og er samlokalisert med Røros - Rossen videregående skole, men i egne lokaler.

Kommunene bruker sentrene på forskjellige måter for å støtte opp om arbeidet med å styrke og bevare samisk språk og kultur. I mange kommuner, eksempelvis Røros - Rossen og Guovdageaidnu - Kautokeino, får ansatte tilbud om kurs i samisk. Flere kommuner er også avhengige av sentrene for å utvikle læremidler. Fordi lulesamisk er så lite utbredt, er Árran en spesielt viktig aktør i Hábmer - Hamarøy når det kommer til å utvikle læremidler på lulesamisk. Videre var det flere kommunerepresentanter som mente at tolke- og oversettingstjenestene fra språksentrene var viktige, blant annet fordi de sitter på en språkkompetanse som kommuneadministrasjonen ofte ikke har.

Vi hørte fra flere kommuner at de bidrar med midler fra egne budsjett til språksentrene. Noen mente dette var nødvendig fordi midlene fra Sametinget ikke var tilstrekkelige, mens andre sa at de ga støtte fordi pengene ble brukt bedre hos sentrene til å støtte opp om det tospråklige arbeidet, enn om de ble brukt i en annen kommunal enhet. Dette virker å være spesielt viktig i kommunene hvor samisk i mindre grad er et samfunnsbærende språk: Vi hørte fra i kommunerepresentantene i disse kommunene at ekstra midler til språksentrene var nødvendig for at de

kunne støtte opp under det store behovet for språkkompetanse i de kommunale virksomhetene.

Samtidig var det mange kommunerepresentanter som sa at språksentrene avlastet kommunens utgiftsbehov. Sentrene får egne midler fra Sametinget til å styrke og utvikle samisk språk, og denne aktiviteten har vi hørt at i mange tilfeller støtter opp under kommunal tospråklig aktivitet. Eksempelvis bistår Isak Saba i Unjárga - Nesseby, som er fullfinansiert av Sametinget, administrasjonen med å oversette offentlig dokument og kommunens nettside til samisk. Kommunerepresentantene mente at dette frigjør midler som kommunen kan bruke på andre tiltak rettet mot samisk språk og kultur.

I tillegg til språksentrene er andre sterke, lokale, institusjoner sentrale for å stimulere bruken av samisk språk i kommunen, og for å støtte det lokale samiske miljøet. Sørsamisk museum i Snåase - Snåsa og språksenteret Árran i Hábmær - Hamarøy er eksempler på slike sentrale samiske institusjoner som støtter opp om kommunens arbeid med tospråklighet. Samtidig vet vi at utbredelsen av samiske institusjoner lokalt varierer mellom språkforvaltningskommunene (Angell et al., 2014), noe som påvirker kommunenes samarbeidsmuligheter. Med få lokale institusjoner må kommunene i større grad finansiere tospråklige arbeidet med egne midler. Raarvihke - Røyrvik, for eksempel, har ingen store institusjoner å lene seg på, og kommunen opplever at de har høyere utgifter enn de andre sørsamiske kommunene, som har sterke lokale institusjoner som støtter opp om det tospråklige arbeidet.

I kommunene innenfor det nordsamiske kjerneområdet er det flere lokale samiske institusjoner sammenlignet med de andre forvaltningskommunene. Mange av informantene våre i de nordsamiske kommunene rapporterer at den høye tettheten av samiske institusjoner har bidratt til å lette kommunens eget utgiftsbehov, både direkte, og indirekte gjennom at samisk språk og kultur er sterkere forankret i lokalmiljøet, noe som bidrar til å gjøre for eksempel rekruttering lettere, og at de slipper å betale for kurs i samisk for ansatte. For å sikre norsk og samisk språk likeverdige vilkår er sterke lokale aktører også innad i kommuneorganisasjonen viktig. Kommunerepresentanten fra Deatnu - Tana trakk frem kommunens kulturskole som en viktig institusjon i arbeidet med å utvikle det samiske språket og den samiske kulturen. Kulturskolen har samisk barneteater, Sámi máináid teáhter, der undervisningen utelukkende skjer på samisk.

5.4. Tospråklig kompetanse

Språkforvaltningskommunene er avhengig av samisk språk- og kulturkompetanse for å oppfylle kravene til tospråklig. Samtidig har tidligere evalueringer slått fast at det denne kompetansen gjennomgående mangler innenfor forvaltningsområdet (Angell et al., 2022). Kommunene vi har snakket med melder om samme problem, både innenfor og utenfor det nordsamiske kjerneområdet. Flere kommuner strevde med å få tak i ansatte med både fagutdanning og språkkompetanse, og da særlig innenfor de største kommunale tjenesteområder som barnehage og grunnskole.

Tilgjengeligheten av kompetanse påvirker kommunenes utgifter. Dårlig tilgjengelighet betyr at kommuner må bruke mer penger på å få tak i de få ressursene som finnes, eller de må selv finansiere kompetanseutvikling. Flesteparten av kommunene vi snakket med meldte om økte utgifter som følge av kompetansemangel.

Kompetansemangelen i kommunen varierer avhengig av hvilket samisk språk som er likestilt med norsk i kommunen. Vårt hovedinntrykk er at kommunene i sør- og lulesamiske områder som inngår i undersøkelsen vår i større grad vår opplever kompetansemangel enn de nordsamiske kommunene. Dette kan trolig forklares utbredelse av språkene: mange av de nordsamiske kommunene har vært en del av forvaltningsområdet siden oppstarten, flere ligger i kjerneområdet for nordsamisk, og i de fleste av kommunene bruker majoriteten av befolkning samisk til daglig. Det er spesielt når det kommer til det tospråklige arbeidet i administrasjonen at disse forskjellene virker å være størst. Lule- og sørsamiske kommune har større problemer med å oversette dokument og svare ut henvendelse på samisk.

Også når det kom til pedagogisk kompetanse hadde de lule- og sørsamiske kommune problemer. Fordi der så få som snakker språkene¹², er det også svært få lærere med språkkompetanse. Vi ble informert av de sør- og lulesamiske kommunene at de hadde store problemer med å få tak i lærere i grunnskolen og barnehagen. Flere tilbyr høyere lønn – i konkurranse med andre kommuner, Sametinget, og NRK Sápmi – i håp om å tiltrekke seg personer med nødvendig språkkompetanse.

¹² I følge store norske leksikon er det 500 og 300 brukere av henholdsvis lule- og sørsamisk i Norge. Se <https://snl.no/lulesamisk> og <https://snl.no/sørsamisk>.

Samtidig hørte vi om problemer med tilgang på kompetanse generelt, og lærere spesielt også i de nordsamiske kommunene. Hvor alvorlig kompetansemangelen oppleves varierer mellom kommunene, og avhenger utbredelsen av samisk og kommunestørrelsen. Begge disse faktorene spiller inn på kommunens tilgang på samiskspråklig kompetanse. For eksempel melder både Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono og Unjárga - Nesseby om én samisk språkressurs i sentraladministrasjonen. Førstnevnte er en relativt stor kommune i vår sammenheng som har vært med i forvaltningsområdet siden 1992, men bruken av samisk er likevel lav i Gáivuotna - Kåfjord - Kaivuono (Visjona AS, 2020), og da spesielt i forhold til kommunene i indre Finnmark, eksempelvis Guovdageaidnu – Kautokeino, som nesten utelukkende bruker samisk i administrasjonen.

Imidlertid melder Guovdageaidnu - Kautokeino og Deatnu - Tana også om dårlig tilgang kompetanse og påfølgende høye rekrutteringskostnader, da spesielt for lærere og helsefagarbeidere. Representantene for disse kommunene mente kompetansemangelen var et generelt problem for alle kommuner med behov for tospråklige ansatte. Videre understreket Deatnu - Tana at kommunen kontinuerlig må vedlikeholde den samiske språkkompetansen, noe som krever midler. Kommunerepresentanten mente at det på sikt ville være for få med samisk språkkompetanse i kommunen fordi flere ansatte skal pensjonere seg uten at kommunen har brukt midler til å kurse andre ansatte – delvis på grunn av en manglende prioritering og en stram kommuneøkonomi. Representanten mente at det selv for dem som er en del av det samiske kjerneområde kom til å bli vanskelig erstatte de som pensjonerer seg.

Det er altså andre faktorer enn utbredelse av samisk som påvirker rekrutteringsutgiftene til kommunene. Kommunestørrelse er en slik faktor fordi små kommuner har et generelt problem med å rekruttere kompetanse til fagmiljøene sine (Pedersen et al., 2023), og basert på samtalene våre med kommunerepresentanter virker dette å være tilfellet også for de samiskspråklige kompetansemiljøene i små kommuner. Flere mindre kommuner rapporterer om rekrutteringsutfordringer fordi det blant annet er vanskelig rekruttere personer fra utenfor kommunen. Mange er avhengige av å rekruttere egne innbyggere til stillinger som språkkonsulent i administrasjonen, som lærer i grunnskolen, og alle de andre stillingene som på bakgrunn av forvaltningsansvaret krever samisk språkkompetanse.

Derimot sa flere av de små kommunene vi snakket med at fordi det er så få samiske språkbrukere i kommunen deres i utgangspunktet, så må kommunen selv ta ansvar for å utvikle språkkompetansen hos både nyansatte og eksisterende ansatte. Flere av de mindre kommunene i utvalget vårt finansierer utvikling av språkkompetanse med egne midler gjennom for eksempel stipend til studenter som tar høyere utdanning i samisk, eller gjennom å gi ansatte muligheten til å ta språkkurs samtidig som de mottar lønn fra kommunen. Flere opplever at de i større grad enn relativt mer befolkningsrike kommuner må kompensere med høyere lønn for å tiltrekke seg ansatte med samisk språkkompetanse, og selv da er det vanskelig å rekruttere: en kommune vi snakket med hadde ikke greid å fylle en stilling for en lærer i sørsamisk til tross for at de hadde tilgjengelige midler.

Noen av kommunene vi snakket med mente mye av rekrutteringsproblemene skyldtes konkurranse. Kommunene, både i nord- og sørsamisk område, opplevde konkurranse med andre kommuner, språksentre, Sametinget, NRK Sápmi, og i noen tilfeller også universitet, om de samme personene. Kommunene følte at fordi alle disse institusjonene konkurrerer om de få tilgjengelige ressursene, greier de ikke å fylle de nødvendige stillingene for å oppfylle forvaltningsansvaret sitt.

Konkurransen, ifølge en del representanter, var ekstra utfordrende for kommunesektoren mente at kommunejobbene ofte var mindre attraktive enn for eksempel en jobb i Sametinget eller ved et universitet. Flere kommuner var opptatt av at de måtte tilby attraktive arbeidsplasser i konkurransen seg imellom og med andre institusjoner. En av informantene dro frem Deanu sámeskuvla, Sameskolen i Deatnu - Tana, som en attraktiv arbeidsplass, noe som ifølge dem gjorde rekrutteringsarbeidet til skolen lettere

En annen måte å gjøre en stilling mer attraktiv er gjennom høyere lønn. Kommunene sa at de i mange tilfeller så seg nødt til å tilby høyere lønn til ansatte med samisk språkkompetanse, i forhold til de uten, for å gjøre stillingene i kommunen som krevde dette mer attraktive og på den måten vinne frem i konkurransen. Samtidig krever dette en robust kommuneøkonomi, og det var flere kommuner som sa de ikke hadde økonomisk handlingsrom til å konkurrere på lønn, eller at de ikke kunne gå utover lønnsrammene i organisasjonen. Vi hørte også fra noen representanter at kommunen ikke ønsket for store lønnsforskjeller mellom ansatte, og at dette begrenset muligheten deres til å rekruttere.

Det var en oppfatning blant flere av representantene vi snakket med at det ikke nødvendigvis var et problem med tilgjengelige midler til rekruttering, men heller tilgangen på kompetanse. Noen opplevde at det var for mye midler til rekruttering i forhold til den faktiske tilgangen på personer med samiskspråklig kompetanse, og at dette medførte økte lønninger. For eksempel mente en informant at tilskuddene fra Sametinget til å rekruttere lærere bidrar til å øke konkurransen om eksisterende personell, da det ikke finnes nok personer til å dekke dagens behov, og dette fører til økte rekrutteringskostnader. Ifølge informanten vår ville en bedre løsning vært å gå inn for et langsiktig samarbeid mellom kommunene om eksisterende ressurser, kombinert med en satsning på å utvikle kompetanse.

De sørsamiske kommunene opplever konkurranse som spesielt krevende. Representantene erfarer at svært få kan snakke og undervise i og på sørsamisk i forhold til det totale behovet hos institusjonene, og ute i kommunene. Den sterke konkurransen fører også til at kommunene mister ansatte fordi de, for eksempel, blir tilbudt høyere lønn en annen plass, slik tilfellet var for en liten kommune vi snakket med. Her hadde en ansatt sluttet i kommunen til fordel for en høyere betalt jobb ved en annen institusjon. Tapet av den ansatte gikk spesielt utover kommunens evne til å tilby informasjon, annonsering og lokale skjema både på norsk og samisk.

Vi har i dette delkapitlet i hovedsak diskutert hvordan tospråklig kompetanse påvirker forvaltningskommunenes arbeid og kostnader. Samtidig har vi hørt at mangel på kulturkompetanse blant ansatte er noe kommunene også sliter med. Kommunene melder om et stort behov for personer som behersker både samisk språk og kultur i de forskjellige sektorene. For eksempel vil en samisk språkkonsulent sjelden kun jobbe som tolk: de må også formidle kommunale tjenester på en måte som de samiske innbyggerne i kommunen er komfortable med. Kommunen må sørge for at de samiske innbyggerne i kontakt med det offentlige føler seg ivaretatt innenfor rammene av sin kultur, og at de har forstått hva eksempelvis et møte de hadde med helsetjenesten betydde – ikke bare rent språklig, men også kulturelt.

5.5. Tospråklighet i oppvekstsektoren

I samtaler med kommunene kommer det frem at mangelen på tospråklig kompetanse og de medfølgende problemene oppleves som størst i oppvekstsektoren. I dette kapitlet drøfter vi de andre faktorene kommunene trakk frem under intervjurunden, og som de mente påvirket det tospråklige arbeidet innen barnehage og grunnskole.

Læremidler er et eksempel på en slik faktor. At læremidler til bruk i grunnskolen og barnehagen foreligger på samisk er en nødvendig forutsetning for at elevenes rett til opplæring i og på samisk oppfylles (Solstad et al., 2010). Dette er spesielt viktig for kommunene innenfor forvaltningsområdet da de er avhengig av ikke bare gode læremidler i de samiske språkfagene, men også *på* samisk i fag som matte og naturfag. Imidlertid rapporterer flertallet av kommunene i undersøkelsen vår om dårlig læremiddeltilgang, og de mangler læremidler i flere av fagene i grunnskolen, enten det er på nord-, lule- eller sørsamisk – en situasjonsbeskrivelse som er i tråd med funnene i Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk (Riksrevisjonen, 2019).

Kommunene opplever at den dårlige tilgangen skaper utfordringer for det tospråklige arbeidet deres i barnehage- og grunnskolesektoren. Mange melder om høyere innkjøpskostnader til undervisningsmaterieell på samisk i forhold til norsk. Videre opplever nord-, lule- og sørsamiske kommuner opplever et særskilt ansvar å utvikle samiskspråklige læremidler, selv om det er Sametingets oppvekst- og opplæringsavdeling som formelt er ansvarlige for dette arbeid. Dette ansvaret medfører, ifølge våre informanter, at kommunen må bruke av egen tid og ressurser til å sikre produksjonen av læremidler på samisk.

Kommunene oppga flere grunner til at utviklingsansvaret for læremidler medførte førte til ekstrakostnader for dem. For eksempel ga flere kommuner midler direkte over eget budsjett til eksempelvis språksenteret i kommunen for å oversette barnebøker til samisk, og noen ga penger til direkte til læremiddelprodusenter til å utvikle for eksempel digitale læremidler. Som begrunnelse for det finansielle initiativet fra deres side peker kommunene på utilstrekkelig tilskudd til utvikling av læremidler fra Sametinget, og på lang produksjonstid hos læremiddelprodusentene. For eksempel opplever flere kommuner at produsentene ikke raskt nok greier å oppdatere samiske læremidler slik at i tråd med de nye læreplanverket for grunnskolen som ble innført under kunnskapsløftet samisk i 2020, og at de derfor på egenhånd må finansiere denne læremiddelutviklingen. Videre setter mange kommuner av deler av lærernes arbeidstid for at de skal utarbeide læremidler på samisk, og flere kommuner rapporterer at lærerne også bruker av egen fritid på dette.

Både kommunens og lærernes tidsbruk kan sees på som en indirekte kostnad i disse tilfellene fordi andre kommunale og pedagogiske aktiviteter blir nedprioritert og lærernes arbeidshverdag blir negativt påvirket. Én representant mente at

rekrutteringen av samisklærere i grunnskolen var vanskelig fordi ansvaret for å utvikle samiske læremidler, som kommer i tillegg til lærerens andre arbeidsoppgaver, gjorde lærerjobben mindre attraktiv. Flere av kommunene sier de har tilbydd høyere lønn for å kompensere for ekstraarbeidet med å utvikle læremidler. Men i disse tilfellene støter kommunene på de samme problemene vi beskrev i forrige delkapittel: høy konkurranse om de få fagutdannede som behersker samisk gjør rekruttering vanskelig for kommunen.

Det er altså en generell mangel samiskspråklige læremidler som fører til både direkte og indirekte kostnader for kommunene fordi de må bruke penger og lærernes tid på å utvikle egne læremidler. Trolig er kostnadene ekstra høye i de lule- og sørsamiske kommunene fordi det er spesielt få tilgjengelige læremidler på disse språkene: i 2018 hadde 39 prosent av fagene helt eller delvis dekkende læremiddel på nordsamisk mens andelen for lule- og sørsamisk var på henholdsvis 19 og 24 prosent (Bjørkås et al., 2021, s. 5). Dette støttes opp av at kommunene i disse områdene også i større grad enn de nordsamiske rapporterer at de må bruke av egne midler til læremiddelutvikling etter læreplanverket.

Alle de sør- og lulesamiske meldte om ekstraordinære kostnader til litteratur, digitale hjelpemidler, og andre læremidler. Blant annet fordi kommunene må bygge opp kompetansen selv. Eksempelvis opplever representantene fra Hábmer - Hamarøy at kostnadene til læremidler, og da særlig litteratur, ved Drag skole, hvor majoriteten av lulesamiske elever i Norge går, som spesielt belastende for kommuneøkonomien.

Fjernundervisning er et annet aspekt ved det tospråklige arbeidet i oppvekstsektoren som påvirker kommuneøkonomien. Som beskrevet i forrige delkapittel, og grundig dokumentert i andre rapporter, er det stor lærermangel innenfor de samiske fagene i grunnskolen. En løsning for kommuner i forvaltningsområdet uten lærere som kan gi opplæring i og på samisk jamfør opplæringslovens kapittel 6, er å tilby fjernundervisning som et alternativ til stedlig undervisning. Kommunen som skoleeier er ansvarlig for at fjernundervisning oppfyller visse kriterier som igjen medfører kostnader for kommunen. For eksempel må skoleeier ha egnede lokaler og utstyr, i tillegg til ansatte som kan være til stede i undervisningstimen. Dette kommer i tillegg prisen kommunen betaler for tjenesten. Noen av kommunene vi snakket med mener at kostnaden ved å kjøpe fjernundervisning er høyere enn dersom man hadde lærere som kunne tilby stedlig undervisning, selv om man trolig sparer penger på at ansatte som er til stede ikke må ha formell lærerutdanning.

Kommuner har også kostnader ved å tilby fjernundervisning. De må ha en fjernundervisningslærer med kompetanse innen fjernundervisningsdidaktikk, og i bruk av tekniske verktøy i opplæringsøyemed, i tillegg til den pedagogiske og samiskspråklige kompetansen som kreves av alle lærere. Denne ekstra kompetansen kan bety at høyere lønnskostnader for kommune. I tillegg kan vertskommunen oppleve høyere administrasjonskostnader ved fjernundervisningen.

Vi har hørt fra kommunene som tilbyr fjernundervisning at prisene de tar ofte ikke dekker utgifter til lærernes lønn og til administrasjon fullt ut. Konkurransen mellom kommuner om å tilby fjernundervisning trukket frem som en årsak. I tillegg, og som beskrevet over, følte mange kommuner på ansvar for språkutviklingen også utenfor egne kommunegrenser, og derfor ville de ikke ta «fullpris» for fjernundervisning for på den måten å hjelpe andre kommuner med språkarbeidet sitt. Kommunene opplever altså at samisk fjernundervisning, enten man kjøper eller tilbyr, kan medføre økte kostnader.

En annen faktor ved den tospråklige forvaltningen som kan bidra til økte kostnader er doble strukturer i barnehage og grunnskole. Doble strukturer betyr at kommunen for eksempel har to barnehageavdelinger, en norsk og en samisk, at de drifter en egen samisk barnehage, eller at de har egne grunnskoler hvor samisk og norsk primært brukes. Dette kan øke kommunens utgifter fordi det ofte betyr at kommunen må ansatte flere lærere, og vedlikeholde og drifte to eller flere barnehager eller skolebygg.

For eksempel har Deatnu - Tana kommune valgt å drifte Deanu sámeskuvla og Tanabru skole, som begge ligger i kommunens administrasjonssenter, ved to forskjellige lokasjoner. Kommunerepresentanten vi snakket sa at dette medfører høyere kostnader fordi de må drifte to bygg og ha dobbelt opp med bemanning. Samtidig ønsket kommunen å gjøre det på denne måten for å sikre at samisk ble brukt i grunnskolen. Ifølge kommunerepresentanten ville elevene alltid skifte til norsk for å være inkluderende, selv om det kun var én norskspråklig til stede. Dermed ville samisk bli brukt i mindre grad i en samlokalisert skole.

Også Hábmer - Hamarøy kommune har valgt å ha en egen samisk grunnskole, Ájluovta skávlá - Drag skole, hvor det tilbys stedlig opplæring i og på lulesamisk. Mesteparten av de 90 elevene ved skolen har enten lulesamisk som første, andre eller tredjespråk. Hábmer - Hamarøy har mottatt utviklingstilskudd fra Sametinget for å gjøre skolen om til en profilskole for å øke den samiskspråklige kapasiteten.

Kommunen sier at satsingen på Drag skole, som kommer i tillegg til driften av kommunens to andre skoler, bruker ekstra av kommunens ressurser og ansattes tid enn dersom de hadde valgt å ha færre og større skoler. Kommunerepresentantene i Hábmmer - Hamarøy argumenterer med at den ekstra ressursbruken en egen lulesamisk skole medfører er nødvendig for å sikre likeverdige vilkår for norsk og lulesamisk i kommunen, og å utvikle det lulesamiske språket.

6. Oppsummering

I denne rapporten har vi undersøkt merkostnader til tospråklighet i forvaltningsområdet for samisk språk. Hensikten har vært å kartlegge finansieringskildene som støtter opp under det tospråklige arbeidet, undersøke hvilke kostnader som typisk knytter seg til dette arbeidet, og evaluere balansen mellom dem. For å gjøre dette har vi har brukt flere informasjonskilder og to metodiske tilnærminger til problemstillingene: en kvantitativ og en kvalitativ. Disse redegjorde vi for i kapittel 2. I kapittel 3 beskrev vi de juridiske forpliktelsene kommunene i forvaltningsområdet står ovenfor og gjennomgikk hvilke kostnader disse typisk medfører i den kommunale forvaltningen. Til slutt i kapittelet presenterte vi tall for finansieringskilder som går til å dekke kostnader til tospråklighet, både direkte og indirekte. I kapittel 4 presenterte vi resultatene fra de økonomiske analysene, hvor vi undersøkte sammenhengen mellom forvaltningsansvar og driftsutgifter i de kommunale sektorene grunnskole, pleie og omsorg, barnehage og administrasjon. I kapittel 5 oppsummerte vi perspektivene fra intervjuundersøkelsen om kommunenes tospråklige arbeid, kostnader, og finansieringssituasjonen. I resten av dette siste kapittelet oppsummerer vi og drøfter funnene fra rapporten.

6.1. Forvaltningsansvaret og driftsutgifter

Den økonomiske analysen vår viser at kommunene i forvaltningsområdet i gjennomsnitt har høyere driftsutgifter i grunnskole og administrasjon enn kommuner ellers i landet. Derimot finner vi ikke en sammenheng mellom forvaltningsansvar og driftsutgifter i barnehage eller pleie og omsorg.

Resultatene våre indikerer altså at det er en sammenheng mellom forvaltningsansvar og driftsutgifter i grunnskole og administrasjon. Dette er i tråd med det vi hørte fra kommunene: representantene peker på høye kostnader til driften i administrasjonen som følge av forvaltningsansvaret, høye lønnsutgifter for lærere med språkkompetanse, og høye kostnader til drift av flere skolebygg. Vi om lignende problemer i de andre sektorene, da spesielt i barnehage, men dette fanger vi som nevnt ikke opp i analysene våre.

Analysene vi har gjennomført i dette prosjektet bør anses som et førstesteg i et mer grundig opplegg for å avdekke det reelle forholdet mellom forvaltningsansvar og driftsutgifter. I analyseopplegget vårt bruker vi utgiftsmål som dekker alle kostnader

innenfor de kommunale sektorene, og indikatoren for forvaltningsansvar fanger ikke opp aktiviteter som kan knyttets direkte til tospråklighet. Dermed kan merkostnaden vi finner forbundet med forvaltningsansvar i sektorene kommunal administrasjon og grunnskole både skyldes utgifter som følger direkte av det lovpålagte ansvaret disse kommunene har, men også kostnader som følger av lokale prioriteringer kommunene gjør utover dette ansvaret, enten som følge av egne innbyggers preferanser eller som ledd i en langsiktig strategi for å sikre evnen til å oppfylle lovkravene over tid.

Videre bør det i første omgang utarbeides mer presise anslag over kommunenes utgifter til tospråklighet, og disse bør kunne sammenlignes mellom kommuner og over tid. Til dette kan er det relevant å se til arbeidet med indikatorene som lages i forbindelse med ASSS-nettverket.

Det vil også være fornuftig å formulere alternative modeller for bedre kunne fange opp sammenhengen mellom forvaltningsansvar og utgifter. For eksempel kan man bruke antall elever med opplæring i samisk, og antall samiske barn i barnehage i kommunen som en indikator for utgiftsbehov i analysene av henholdsvis grunnskole- og barnehagesektoren. Slike indikatorer, som er direkte relatert til sektorens utgifter, kan gi et bedre bilde av forholdet mellom forvaltningsansvar og kostnader.

Mer presise kostnadsanslag sammen med modellformuleringer som i større grad fanger opp kostnadsdrivere kan altså gjøre det lettere å undersøke gapet mellom kostnader til tospråklighet og finansieringen av denne aktiviteten.

6.2. Merkostnader og finansiering

Et sentralt spørsmål i utredningen vår er om merkostnadene ved tospråklighet dekkes av de ulike finansieringsordningene. Kartlegging vår av finansiering viser til dels store innteksstrømmer til kommunene i forvaltningsområdet. Siden kostnadsanslagene er usikre, og ikke all finansiering går direkte til å oppfylle de tospråklige lovkravene, er det vanskelig å si med sikkerhet om det er et stort gap mellom utgifter og finansiering i forvaltningskommunene.

Den økonomiske analysen kombinert med kartleggingen av finansiering antyder derimot at det er et gap mellom kostnader og tospråklighetstilskuddene. I gjennomsnitt finner vi at de ekstra kostnadene forvaltningsansvaret medfører i grunnskole og

administrasjon overstiger de midlene kommunene og språksentrene i kommunene får i tospråklighetstilskudd fra Sametinget med to tredjedeler, eller 1000 kroner per innbygger.

Samtidig har kommunene andre finansieringskilder utover tospråklighetstilskuddene. Dersom vi tar hensyn til alle tilgjengelige midler, eksempelvis Sametingets søkerbaserte tilskuddsordninger til prosjekt og statstilskudd til samisk opplæring, finner vi at merkostnaden om lag er fullt ut finansiert per i dag.

6.3. Tospråklighetstilskuddene

Kartleggingen vår og erfaringene fra kommunesektoren viser at Sametingets tospråklighetstilskudd er svært viktige for forvaltningsområdet. Tallene viser at disse midlene utgjør størstedelen av finansiering som går til det tospråklige arbeidet i forvaltningsområdet, og kommunene er generelt fornøyde med ordningen.

Derimot opplever kommunene at basisdelen ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendige faste kostnader som påløper kommunene. Dette virker spesielt å være tilfellet i grunnskole: små kommuner med få elever oppgir at de ikke får dekket sine faste kostnader gjennom basisdelen, og at de har for få elever til at betjeningsdelen stor nok til å kompensere for dette. Enkelte kommuner argumenterer med at kommuner med mange elever i grunnskolen i større grad får kompensert for de faste kostnadene i undervisning gjennom høyere betjeningsdel.

Betjeningsdelen beregnes ut ifra elevantall og registrerte i Sametingets valgmanntall i kommunen. Representantene vi har snakket med mener at sistnevnte undervurderer tjenestebehovet blant den samiske befolkningen i kommunen fordi den ikke fanger opp det reelle tallet på samiske språkbrukere. Kommunene sier at de derfor har kostnader utover det de får gjennom betjeningsdelen, blant annet fordi de har større tospråklig aktivitet enn hva indikatoren skulle tilsi.

Representantene i undersøkelsen vår mener det er behov for en generell økning i tospråklighetsmidlene for å kompensere dem for kostnadene de opplever å ha til tospråklighet. Mange mener at fordi midlene er utilstrekkelig, så må de selv pådra seg merkostnader for å oppfylle lovkrav, og da er kommunen avhengige av en romslig økonomi, eller av å søke aktivitetstilskudd, som kan være tidkrevende. Kommunen må ha økonomi til å prioritere tospråklighet, og de som ikke har denne muligheten

ender derfor opp med å kun bruke de midlene de faktisk får. I slike situasjonene er det ikke strengt tatt et gap mellom kostnader og finansiering, men det betyr ikke kommune oppnår sitt eget ambisjonsnivå hva gjelder utviklingen av samisk språk og kultur, eller at de oppfyller lovkravene.

6.4. Kompetansemangelen

Kommunene er avhengig av ansatte med samisk språk- og kulturkompetanse for å oppfylle lovkravene. I intervjuundersøkelsen finner vi at knappheten på kompetanse har betydelige konsekvenser for kommunenes arbeid med tospråklighet. Kompetansemangel er et generelt problem blant alle kommunene vi snakket med, men det er kanskje særlig vanskelig for de lule- og sørsamiske kommunene å få tak i nok personer med språkkompetanse, fordi språkene er så små, samtidig som behovet er stort i kommunesektoren, ved universitetene og på Sametinget.

Kommunene opplever at konkurranse om ansatte med språkkompetanse er kostnadsdrivende. Representantene sier at interkommunal konkurranse fører til økte lønnsutgifter, og de opplever at de taper i konkurransen med mer lønnssterke aktører, som staten og universitetene.

Kommunene forsøker å bøte på kompetansemangelen ved selv å ta ansvar for at studenter utdanner seg innen samisk språk, og at ansatte tar språkkurs. Dette fører til ytterligere kostnader for dem, som ikke i tilstrekkelig grad dekkes av eksisterende finansieringskilder, mener kommunerepresentantene vi har snakket med.

Kartleggingen vår viser dermed at kommunenes evne til å oppfylle sine tospråklige forpliktelser ikke bare er avhengig av innretningen på finansieringsordninger som er direkte rettet mot kommunene. For å bedre tilgangen på kompetanse i kommunesektoren trengs det mer langsiktig samarbeid mellom aktørene om å de få tilgjengelige språkressursene, og ansvaret av utviklingen av kompetanse på løftes opp på et nasjonalt nivå.

Referanser

- Angell, E., Gaski, M., Lie, I., & Nygaard, V. (2014). Næringsutvikling i samiske samfunn. En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord. I 150 (2014:4; Norut rapport). Norut Alta. [https://norceresearch-xmlui/handle/11250/2759329](https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2759329)
- Angell, E., Kårtveit, B., Nygaard, V., & Riseth, J. Å. (2022). *Hvor går veien? Kartlegging av samisk språk og kultur i språkforvaltningskommunene* (11–2022). NORCE.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager*. Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Bjørkås, E., Godeseth, S. M., Holden, M. B., & Hansen, H. (2021). *Evaluering og utredning av Sametingets organisering av læremiddelutvikling* (2021/26). Vista Analyse. <https://www.vista-analyse.no/no/publikasjoner/evaluering-og-utredning-av-sametingets-organisering-av-laeremiddelutvikling/>
- Haraldsvik, M., Iversen, J. M. V., & Nyhus, O. H. (2021). *Vurdering av nivået på trekkordningen for elever i frittstående skoler* (1/21; SØF-rapport). NTNU Samfunnsforskning AS. <https://hdl.handle.net/11250/2738220>
- helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* Helse- og omsorgsdepartementet.
- Johansen, K. (2015). *Samisk fjernundervisning* (8; Samiske Tall Forteller). Sámi allaskuvla. <https://sametinget.no/f/p1/ie5924c87-8b7b-4b05-82db-76d8a31d57c3/samiske-tall-forteller-8-norsk-og-samisk.pdf>
- Johansen, K. (2023). *Samisk språk i formell utdanning – utviklingstrender* (15; Samiske Tall Forteller). Sámi allaskuvla.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2002). *Utgifter knyttet til tospråklighet i kommunene og fylkeskommunen* (Rapport fra arbeidsgruppe). <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2002/0018/ddd/pdfv/154428-samisketegnogit.pdf>
- Løvland, J., & Solstad, M. (2016). *Evaluering av Sametingets tospråklighetstilskudd til fylkeskommuner og kommuner 2012-2014* (2/2016; NF-rapport). Nordlandsforskning.
- Meld. St. 13 (2022-2023). *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20222023/id2967904/>
- NOU 2016: 18. (2016). *Hjertespråket*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-18/id2515222/>

- NOU 2020: 15. (2020). *Det handler om Norge*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3b37c1baa63a46989cb558a65fccf7a1/no/pdfs/nou202020200015000dddpdfs.pdf>
- NRK. (2022, oktober 31). *1550 har registrert kunnskaper i samisk*. NRK. <https://www.nrk.no/sapmi/nyheter/1550-har-registrert-kunnskaper-i-samisk-1.16160332>
- Nygård, V., Márge Varsi Balto, Á., Solstad, M., & Solstad, K. J. (2012). *Evaluering av samiske språksentre* (2012:6). NORUT. <https://hdl.handle.net/11250/2985404>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>
- Pedersen, A. S., Winther-Larsen, S., Røda, M., & Ljøgodt, I. (2023). *En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge* (34/2023; Menon-publikasjon).
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk* (Dokument 3:5 (2019–2020)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-samiske-elevers-rett-til-opplaring-i-og-pa-samisk/>
- Sameloven. (1987). *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/1987-06-12-56>
- Solstad, K. J., Bongo, M., Eriksen, L., Germeten, S., Lyngsnes, K., & Solstad, M. (2010). *Fra plan til praksis: Erfaringer med Kunnskapsløftet Samisk (LK06S)* (6/2010; NF-rapport). https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2010/evakl/5/lk06_samisk.pdf
- St. Meld. 55 (2000-2001). (2001). *Om samepolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-55-2000-2001-/id195308/>
- Stadsnamnlova. (1990). *Lov om stadnamn*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/1990-05-18-11>
- Visjona AS. (2020). *Evaluering av samisk språk i Kåfford* (Visjona rapport).

Vedlegg 1: Fullstendige kvantitative resultat

Tabell v1 Pleie- og omsorgssektoren: Alle estimerte koeffisienter

VARIABLER	(1) PLO
Forvaltning	0.938 (0.917)
Psyk. utviklingshemmet >16	253.6** (122.4)
Vertskommune (antall)	2,246*** (180.9)
Sonekriteriet	-0.0102 (0.0403)
Basiskriteriet	968.0 (1,076)
Innbyggere 67-79	6.531 (14.04)
Innbyggere >80	185.0*** (26.97)
Ikke-gift >67	45.65** (18.55)
Dødelighet	348.5* (182.0)
Ressurskrevende brukere	1.480*** (0.169)
Frie inntekter	0.192*** (0.0214)
Konstant	-6.413*** (1.722)
N	1,485
R ²	0.860

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Årsdummyer er ikke rapportert.

Tabell v2 Grunnskolesektoren: Alle estimerte koeffisienter

VARIABLER	(1) GS
Forvaltning	1.418** (0.579)
Sonekriteriet	0.0806*** (0.0249)
Basiskriteriet	2,731*** (446.0)
Innbyggere 6-15	97.99*** (5.316)
Innvandrere 6-15	47.44** (21.50)
Frie inntekter	0.0983*** (0.0104)
Konstant	-3.067*** (0.861)
N	1,485
R2	0.771

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Årsdummyer er ikke rapportert.

Tabell v3 Barnehagesektoren: Alle estimerte koeffisienter

VARIABLER	(1) BHG
Forvaltning	0.0748 (0.271)
Innbyggere 1-5	167.1*** (5.564)
Høyere utdanning	4.461*** (0.840)
Frie inntekter	0.0413*** (0.00366)
Konstant	-2.734*** (0.510)
N	1,489
R2	0.706

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Årsdummyer er ikke rapportert.

Tabell v4 Kommunal administrasjon: Alle estimerte koeffisienter

VARIABLER	(1) ADM
Forvaltning	2.235*** (0.506)
Basiskriteriet	6,789*** (1,033)
Frie inntekter	0.138*** (0.0157)
Konstant	-3.130*** (0.854)
N	1,489
R2	0.853

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Årsdummyer er ikke rapportert.

NTNU Samfunnsforskning AS

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning AS eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning AS.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.

Senter for økonomisk forskning / februar 2024

ISBN-nummer: 978-82-7570-748-0 (web)

ISSN-nummer: 1892-7661