



## STORTINGET

# Innst. 211 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2019–2020)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elev- ers rett til opplæring i og på samisk

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om samiske elever får et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk, og hvordan statlige virkemidler er innrettet for å sikre et slikt tilbud. Undersøkelsen omfatter perioden 2015–2018.

Bakgrunnen for undersøkelsen er indikasjoner på at opplæringstilbudet i og på samisk ikke er godt og likeverdig. Lulesamisk og sørsamisk er klassifisert som alvorlig truede språk, mens nordsamisk er klassifisert som truet. Det er et mål å styrke bruken av samiske språk og å legge til rette for at samiske barn opplever samisk og norsk som likeverdige språk. Opplæring i og på samisk er derfor viktig for å bevare språkene gjennom at barna utvikler grunnleggende ferdigheter i samisk lesing, skriving og muntlig framstilling.

En same er i opplæringsloven definert som en person som kan skrives inn i samemantallet, og dens barn. Opplæringsloven gir rett til opplæring i nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk over hele landet.

Retten til opplæring i samisk er rett til opplæring i samiske språk. Retten til opplæring på samisk er rett til opplæring på samisk i andre fag enn samiske språk. I samiske distrikt har alle barn i grunnskolealder rett til opplæring i og på samisk.

Utenfor samiske distrikt har elever i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Dersom minst ti elever i en kommune ønsker det, har elevene også rett til opplæring på samisk.

Samer i videregående opplæring har rett til opplæring i samisk.

Kunnskapsdepartementet har ansvar for at opplæringslovens bestemmelser om samisk opplæring blir ivarettatt, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å samordne samepolitikken. Sametinget har ansvar for læremidler.

Virkemidlene for å legge til rette for og tilby opplæring i og på samisk og for å følge opp rettigheter i forbindelse med opplæringen er fordelt mellom skoleeiere, utdanningsmyndighetene og fylkesmannen.

I skoleåret 2018/2019 var det totalt 2 875 elever i grunnskole og videregående opplæring som hadde undervisning i samisk, og i og på samisk som første- og andrespråk. I skoleåret 2017/2018 tilbød 92 kommuner undervisning i samisk, mens 12 av dem også tilbød undervisning på samisk. Disse 12 kommunene ligger alle i det samiske kjerneområdet, hvor alle i grunnskolealder har rett til opplæring i og på samisk. Utenfor samiske distrikt har samiske elever i grunnskolealder rett til undervisning i samisk, og de har rett på undervisning på samisk når minst ti elever ønsker det.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
- lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)
- lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Innst. 19 S (2016–2017), jf. Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet.
- Innst. S. nr. 191 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 28 (2007–2008) Samepolitikken
- reglement for økonomistyring i staten

Rapporten ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet ved brev 25. juni 2019. Departementet har i brev til Riksrevisjonen av 4. september 2019 gitt kommentarer til rapporten. Kunnskapsdepartementet videre-sendte rapporten til Sametinget, som har uttalt seg i brev til Riksrevisjonen 18. september 2019. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

### 1.1 Hovedfunn

- Elever som ber om opplæring, får retten oppfylt, men tilbudet er ikke godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder.
- Det er svakheter i tilbudet om opplæring i og på samisk.
  - Mangel på samiske læremidler svekker opplæringstilbudet.
  - Svakheter i organiseringen og gjennomføringen av fjernundervisningen medfører store ulikheter i opplæringstilbudet.
  - Knapphet på samisklærere er et vedvarende problem.
- Virkemidlene er mange og små, og de er spredt på mange aktører.

### 1.2 Riksrevisjonens merknader

#### 1.2.1 *Elever som ber om opplæring i og på samisk, får retten oppfylt, men tilbudet er ikke godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder*

Ifølge opplæringsloven har skoleeieren (kommunen/fylkeskommunen) det overordnede ansvaret for at elevene får oppfylt sin rett til samisk opplæring. Innenfor samiske distrikt skal elever få tilbud om slik opplæring, jf. opplæringsloven § 6-2. Skoleeieren har plikt til å informere og veilede elever og foreldre som har spørsmål om retten og plikten til opplæring i og på samisk, jf. forvaltningsloven § 11.

Undersøkelsen viser at elever innenfor samiske distrikt, og elever utenfor samiske distrikt som ber om opplæring i og på samisk, får retten oppfylt. Det gis imidlertid lite generell informasjon om retten til opplæring i og på samisk. Manglende, utilstrekkelig eller for lite målrettet informasjon kan føre til at mange samiske foreldre og elever ikke er klar over rettighetene sine. Dette gjelder særlig elever utenfor samiske kjerneområder.

Foreldrene viser til at det er de selv som må henvende seg til kommuner, fylkeskommuner og skoler for å få informasjon om samisk opplæring. Kommunene, fylkeskommunene og skolene svarer også i spørreundersøkelsene at de i hovedsak informerer når foreldrene henvender seg. I tillegg får foreldrene informasjon gjennom skolene ved innskriving av elever til første klasse og når elever søker opptak til videregående skole.

Bare om lag en firedel av kommunene som tilbyr samisk opplæring, oppgir at de informerer om tilbudet gjennom kommunens nettsider. Foreldrene opplever at det er lite informasjon tilgjengelig om samisktilbudet, og at det som finnes av informasjon, er vanskelig å forstå. Dette gjelder særlig ved overgangen fra barnehage til barneskole og fra ungdomsskole til videregående skole. En gjennomgang av enkelte av nettsidene til kommunene, fylkeskommunene og skolene viser at de inneholder lite informasjon.

Problemet gjelder også i store bykommuner der det finnes mange elever som har rett til samisk opplæring.

Sametinget mener det er grunn til å tro at den samiske elevgruppen kunne vært langt større enn den er i dag, og at mange samer ikke har benyttet seg av retten til opplæring i samisk. Ifølge Sametinget gjelder utfordringen med lite informasjon særlig elever utenfor samiske kjerneområder som har rett til opplæring i samisk. Sametinget opplyser videre at de også opplever at mange skoleeiere og skoleledere ikke kjenner til plikten til å gi slik opplæring, og at samiske rettigheter har liten oppmerksomhet hos dem. Ifølge Sametinget tydeliggjør ikke opplæringsloven samiske rettigheter godt nok.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det er vanskelig å identifisere hvem som kan ha rett til tilbudet, særlig når de bor utenfor samiske kjerneområder.

Kunnskapsdepartementet uttaler at elever i og utenfor samiske distrikt må følges opp ulikt, og at elever og foreldre som bor utenfor samiske kjerneområder, selv må uttrykke ønske om opplæring.

#### 1.2.2 *Det er svakheter i tilbudet om opplæring i og på samisk*

Et av målene for samepolitikken er at samene skal få gode og likeverdige tjenester. Gode tjenester innenfor samisk opplæring handler om kvaliteten på opplæringen som tilbys. Likeverdige tjenester betyr at elevens rettigheter, som definert i opplæringsloven, skal gjelde uavhengig av hvor i landet eleven bor. Uansett undervisningsform skal skoleeieren legge til rette for at alle elever som får opplæring i eller på samisk, kan få et likeverdig tilbud.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid betydelige svakheter i innholdet i tilbudet, både når det gjelder samiske læremidler, læreres kompetanse og fjernundervisning.

### 1.2.2.1 MANGEL PÅ SAMISKE LÆREMIDLER SVEKKER OPP- LÆRINGSTILBUDET

God tilgang til samiske læremidler er en viktig del av et godt og likeverdig opplæringstilbud. Til forskjell fra læremidler på bokmål og nynorsk er samiske læremidler ikke noe elever har rett på etter opplæringsloven. Læremidlene dekkes gjennom den årlige bevilgningen til Sametinget over statsbudsjettet. Ansvar for samiske læremidler ligger hos Samisk utdanningsråd. Sametinget brukte 21 mill. kroner i 2018 på læremiddelutvikling.

Det finnes få læremidler på videregående nivå, få digitale læremidler og lite samisk skjønnlitteratur. På lule- og sørsamisk mangler det læremidler i flere kjernefag, både i grunnskolen og i videregående skole. «Salaby», som er et viktig digitalt læremiddel i grunnskolen, finnes på mange ulike språk i tillegg til norsk, men ikke på samiske språk. Uten tilstrekkelige læremidler er det vanskelig å gi et tilbud med god kvalitet.

Det er i tillegg mangel på samisklærere, og dette bidrar til utfordringene med å utvikle læremidler for opplæring i og på samisk. Sametinget er enig i at det er svak utvikling av læremidler, særlig av lulesamiske læremidler. Mangel på lærerressurser fører til at det er få læremiddelforfattere, og mange gjør dette arbeidet på fritiden.

Både Sametinget og Utdanningsdirektoratet opplyser at mangel på samiske læremidler har vært et vedvarende problem siden samisk ble tatt i bruk i skolen. Direktoratet opplyser at det ikke bruker mye ressurser på dette, siden det er Sametinget som har ansvaret for det. En del av læremiddelutviklingsprosjektene som Sametinget har satt i gang, er forsinket på grunn av begrenset tilgang på samiske lærebokforfattere og oversettere. For perioden 2010–2018 står 65,3 av 97,1 mill. kroner ubrukt av midler som Sametinget hadde bevilget til utviklingsprosjekter på opplæringsområdet.

### 1.2.2.2 SVAKHETER I ORGANISERING OG GJENNOMFØRING AV FJERNUNDERVISNINGEN MEDFØRER STORE ULIKHETER I OPPLÆRINGSTILBUDET

Elevene skal ha et godt og likeverdig opplæringstilbud uansett hvor de bor i landet, og uavhengig av hvilke opplæringsformer som brukes. Fjernundervisning er en alternativ undervisningsform for de kommunene og fylkeskommunene der det ikke er mulig å få til stedlig undervisning på grunn av få elever eller mangel på samisklærere. Tilbudet ble opprettet i 2004.

Undersøkelsen viser at det i skoleåret 2017/2018 var 340 elever som fikk fjernundervisning, og at de var fordelt på et stort antall skoler. Fjernundervisning i samisk er likestilt med stedlig undervisning. Institusjoner som tilbyr samisk fjernundervisning, skal ha pedagogisk og samiskspråklig kompetanse, kompetanse i fjern-

undervisningsdidaktikk og kompetanse i bruk av tekniske verktøy i opplæringsøyemed.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark er koordinator for fjernundervisningen i nordsamisk, og Fylkesmannen i Nordland har tilsvarende rolle for sørsamisk og lulesamisk. Alle fylkesmennene fører også tilsyn med at kommuner og offentlig eide skoler oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven kapittel 1-16 (kommunepliktene). For 2019 er det ingen av skolene, skoleeierne eller fylkesmennene som har fullstendig informasjon om hvor mange elever som får samisk opplæring via fjernundervisning, om hvordan fjernundervisningen organiseres, eller om kvaliteten på det tilbudet elevene får.

Undersøkelsen viser at det er utfordringer knyttet til organisering og gjennomføring av undervisningen, og at dette påvirker kvaliteten på opplæringen. «Rammeverk for samisk fjernundervisning» fra 2015 inneholder bare veiledende kriterier for den som tilbyr og den som mottar fjernundervisning (skoleeier og rektor). Rammeverket skal tas i bruk for fullt i løpet av 2020. Det er stor variasjon når det gjelder hvordan fjernundervisningen tilrettelegges på ulike mottakerskoler, og i undervisningen brukes det ulike tekniske løsninger. Der som undervisningen er dårlig tilrettelagt på mottakerskolen, rammer det særlig de yngste elevene, som har behov for god oppfølging.

Undersøkelsen viser også at fjernundervisnings- elever ofte får utsatt oppstart av undervisningen fordi rammebetingelsene, det vil si avtalen, undervisningsrom og/eller teknisk utstyr, ikke er på plass til skolestart. En annen årsak er at behovet for samiskundervisning meldes inn for sent. Dette kan skje fordi skolene har forsøkt å skaffe stedlig lærer først, fordi elevene ikke har kjent til rettighetene sine, eller fordi vedtaket om rett til undervisning i og på samisk fra Fylkesmannen kom for sent til skolene. I tillegg opplever enkelte skoler at de har dårlig teknisk utstyr og dårlig internettforbindelse med nett som ofte faller ut.

Skoleeieren velger selv om fjernundervisningen skal kombineres med språksamlinger/hospiteringsopphold. Undersøkelsen viser at ca. 55 pst. av elevene som lærer samisk via fjernundervisning, ikke deltar i språksamlinger/hospiteringsopphold. En evaluering fra 2012 anbefalte at fjernundervisningselevne bør få rett til å delta på slike samlinger, ettersom slike samlinger er en kompensasjon for manglende eller svært begrenset tilgang til språkmiljø og samisk fellesskap der barna bor. Forskning gjengitt i utredningen NOU 2016:18 Hjertespråket viser også at slike samlinger, i kombinasjon med vanlig undervisning, gir læringseffekt. Videre kan slike samlinger sikre elevenes rett til samisk kultur og identitet. Det er skoleeieren som vurderer om slike samlinger skal finansieres. At mange elever ikke får delta på slike

samlinger, bidrar til at tilbudet ikke blir likeverdig for fjernundervisningselevne.

Selv om fjernundervisning i samisk er likestilt med stedlig undervisning i samisk, med samme krav til å oppfylle kompetansemålene i læreplanen, viser undersøkelsen at ulikhetene i organiseringen og gjennomføringen av fjernundervisningen gjør at den ikke blir likeverdig med stedlig undervisning i samisk eller med undervisning i norsk.

### 1.2.2.3 KNAPPHET PÅ SAMISKLÆRERE ER ET VEDVARENDE PROBLEM

Krav om at undervisningspersonell må ha formell kompetanse i samisk for å kunne undervise, ble innført i 2014 og skal oppfylles innen 2025. Skoleåret 2018/2019 oppfylte 88 pst. av de fast ansatte barneskolelærerne og 69 pst. av ungdomsskolelærerne kompetansekrevet. Det har vært en økning, spesielt for lærere på ungdomstrinnet.

Undersøkelsen viser at antallet elever som får opplæring i samisk, har økt for alle tre språkene de siste årene, mens antallet lærere har gått ned. Antallet elever som har opplæring på samisk, har vært stabilt både i grunnskolen (1.–10. trinn) og i videregående opplæring. Flere skoler som har lav andel samiske elever, har utfordringer med å få tak i samisklærere til deltidsstillinger. Dette gjelder særlig i sør- og lulesamisk område. Konsekvensen av dette er at skoleeierne må velge alternative opplæringsformer framfor stedlig undervisning.

Dersom de lave søkertallene til samisk lærerutdanning vedvarer, kan det oppstå en kritisk mangel på samisklærere i årene framover. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Fylkesmannen i Nordland, Sametinget, Nord universitet, Nordland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune, samt forvaltningskommunene for samiske språk i disse fylkene, i samarbeid har satt i gang et rekrutteringsarbeid for å skaffe flere samisklærere ved hjelp av målrettet informasjonsarbeid og økonomiske virkemidler.

### 1.2.3 *Virkemidlene er mange og små, og de er spredt på mange aktører*

Undersøkelsen viser at det finnes mange og små virkemidler som skal styrke undervisningen i og på samisk. Disse virkemidlene er spredt på flere aktører og på flere forvaltningsnivåer. Kunnskapsdepartementet har virkemidler som skal støtte skoleeierens arbeid med opplæringen. Det er skoleeieren, det vil si kommuner og fylkeskommuner, som har ansvar for å følge opp om opplæringen er god og likeverdig.

Det er mange aktører som skal bidra til å støtte skoleeieren og skolene i opplæring i og på samisk. Det store omfanget av aktører og virkemidler på området gjør det vanskelig å få til en god oppfølging av samisk opplæring for skoleeieren.

Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Sametinget, fylkesmennene og enkelte utdanningsinstitusjoner er viktige aktører med ulike oppgaver som til sammen skal støtte opp under skoleeierens arbeid. Undersøkelsen viser at ingen av aktørene har lagt vekt på å følge opp hvordan virkemidlene de råder over fungerer, og om de bidrar til å forbedre opplæringstilbudet i og på samisk.

Kunnskapsdepartementet har for begrenset styringsinformasjon til å kunne vurdere måloppnåelsen og kvaliteten på samiskopplæringen. Det er også mangel på kunnskap om måloppnåelse og kvalitet hos flere sentrale aktører som skal bidra til å støtte skolene og kommunene i å få til et godt og likeverdig tilbud. Det som eksisterer av kunnskap, deles i liten grad. Undersøkelsen viser samlet sett at fordelingen av oppgaver mellom mange aktører ikke bidrar til et samlet kunnskapsgrunnlag om kvaliteten på tilbudet.

I de årlige rapportene fra den faglige analysegruppen for samisk statistikk blir det påpekt at det mangler kunnskap på en rekke områder, blant annet om fjernundervisning, kvalitet i opplæringen, læringsutbytte og lærerressurser. Det ble gjennomført evalueringer av fjernundervisningen og av læreplaner i samisk i 2012.

I 2015 ble det gjennomført en evaluering av tilskuddet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Fylkesmannen i Nordland for lulesamisk, sørsamisk og markasamisk. Kunnskapsdepartementet har ikke gjennomført noen evalueringer etter dette. Ettersom det er mangler i kunnskapsgrunnlaget, blir evalueringer viktige for å gi kunnskap om kvaliteten på opplæringen, både for myndigheter og for brukerne.

Fylkesmannen er delegert ansvar for å føre tilsyn med skoleeieren og skolene basert på egne risikovurderinger. Undersøkelsen viser at fylkesmennene har gjennomført få tilsyn i perioden 2015–2017. Fjernundervisningen, som omfatter mange skoler og elever, og hvor mange vedvarende problemer har vært kjent over lang tid, har ikke vært tema for tilsyn. Ved å gjennomføre tilsyn kan fylkesmennene oppdage lovbrudd og gi pålegg, og de kan bidra til kunnskap om kvaliteten på opplæringen. Ingen av tilsynene etter § 6-2 i opplæringsloven har omfattet kvaliteten på opplæringen, noe blant andre Sametinget etterlyser.

Undersøkelsen viser videre at flere av de økonomiske tiltakene som skal bidra til å forbedre opplæringstilbudet, i begrenset grad gjør det. Undersøkelsen viser også at flere av virkemidlene brukes lite.

Klageordningen fungerer heller ikke etter hensikten. Sametinget, som ikke er tilbyder eller forvaltningsorgan for samiskundervisningen, får mange henvendelser fra foreldre som er misfornøyde med tilbudet barna deres får. Derimot får Fylkesmannen, som er klageorganet, få klager.

Riksrevisjonen viser til Sametingets vurdering om at retten til opplæring i og på samisk utfordres av at det fortsatt er mangel på læremidler på samisk i alle fag, på alle trinn/nivåer og på alle de samiske språkene, og at det i tillegg er mangel på lærere med formell kompetanse i samisk.

Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utdanningsdirektoratet viser til at skoleeieren har ansvar for å sikre at opplæring i og på samisk ivaretar elevenes rett til et godt og likeverdig tilbud. Sametinget viser til at sentrale myndigheter har muligheter til å bedre rammevilkårene, kartlegge situasjonen og sette inn tiltak, noe som kan øke kvaliteten på opplæring i og på samisk. Etter Riksrevisjonens vurdering er innretningen av de statlige virkemidlene ikke tilstrekkelig effektive for å oppnå nødvendige forbedringer i det samiske skoletilbudet. Oppgavene er fordelt på mange aktører med små virkemidler. De statlige aktørene følger ikke godt nok med på tilstanden på området og om virkemidlene fører til forbedringer.

Undersøkelsen viser videre at tilgjengelige og relevante virkemidler – som evalueringer og tilsyn – nesten ikke brukes. Samlet sett gir dette utfordringer både med tanke på å kunne støtte skoleeierne i den videre utviklingen av tilbudet og å styrke forutsetningene for et godt og likeverdig opplæringstilbud. Riksrevisjonen vil spesielt vise til at ingen av Kunnskapsdepartementets underliggende enheter har ansvar for å sikre et helhetlig kunnskapsgrunnlag om tilstanden. Dette gjelder både om elevenes rettigheter blir oppfylt og om kvaliteten på undervisningen og læremidlene sikrer et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk.

### 1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet:

- vurderer tiltak for å bidra til at informasjon om retten til samisk opplæring blir bedre tilgjengelig for samiske elever og foreldre
- i samarbeid med Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Fylkesmannen i Nordland bidrar til at fjernundervisningstilbudet blir et godt alternativ til stedlig undervisning
- følger opp at iverksatte tiltak fører til flere lærerstudenter
- i samarbeid med Sametinget vurderer virkemidler som kan bidra til å utvikle nødvendige læremidler
- vurderer hvordan virkemidlene kan innrettes bedre for å understøtte skoleeierens arbeid med å sikre et godt og likeverdig tilbud

### 1.4 Departementets oppfølging

Kunnskaps- og integreringsministeren gir innledningsvis uttrykk for at Riksrevisjonen har utarbeidet en rapport som bygger på et grundig datamateriale og som

vil være nyttig for departementets videre arbeid. Å sikre at samiske elever får opplæring i og på samisk er viktig både for den enkelte eleven og for å bevare de samiske språkene, som alle er truet. Statsråden er i all hovedsak enig i at innretningen av de statlige virkemidlene ikke er tilstrekkelig effektive til å oppnå nødvendige forbedringer i det samiske skoletilbudet.

Statsråden skriver videre at det er en viktig påpeking at for dårlig informasjon om rettighetene til opplæring i og på samisk kan medføre at mange samiske elever ikke tar i bruk sine rettigheter. Statsråden viser til at det er skoleeiers ansvar å gi informasjon, men opplyser om at han vil ta det med i det videre arbeidet og i samarbeidet med Sametinget. Statsråden vil også gå i dialog med KS om hvordan skoleeiere kan gi bedre informasjon til samiske elever og deres foreldre om de rettighetene de har etter opplæringsloven.

Statsråden er enig i at språksamlinger kan være nyttige for elever som får fjernundervisning når de skal lære seg samiske språk. Samtidig er det viktig å bevare skoleeiers og skolers metodefrihet i hvordan elevene skal oppnå kompetansemålene, og statsråden ønsker ikke å detaljstyre den pedagogiske virksomheten i skolene. Kunnskapsdepartementet har initiert to pilotprosjekter knyttet til digital fjernundervisning som statsråden mener kan gi nyttige erfaringer for tilbydere av samisk fjernundervisning. Departementet har også gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å etablere en permanent plattform for nettbasert læring som fellesløsning for skoler. Statsråden viser for øvrig til at rammeplanene for de samiske lærerutdanningene inneholder et særskilt krav om at kandidatene skal ha kompetanse i fjernundervisningsdidaktikk i tillegg til profesjonsfaglig digital kompetanse.

Rekruttering til lærerutdanningene har ifølge statsråden høy prioritet, og departementet er spesielt oppmerksom på utviklingen for lærerutdanningene i Nord-Norge og de samiske lærerutdanningene. I den forbindelse viser statsråden til Regjeringens pågående kompetanse- og rekrutteringsløft for å sikre elevene kvalifiserte lærere, og andre tiltak for å rekruttere og beholde samisklærere. Statsråden framhever at gode fagmiljø er en forutsetning for å få flere lærerstudenter og for å få flere til å fullføre lærerutdanningene. I budsjettproposisjonen for 2020 har regjeringen derfor foreslått å øke bevilgningen for grunnskolelærerutdanningen ved Nord universitet med 5 mill. kroner. Økningen er begrunnet med at fagmiljøene i lule- og sørsamisk er små og sårbare, og det er behov for langsiktig rekruttering og faglig oppbygging.

Statsråden er enig i at læremidler er en viktig forutsetning for å sikre god opplæring i og på samisk. Statsråden viser til at det er Sametinget som er gitt ansvaret for utvikle læremidler i samisk, og at Sametinget har fått større handlingsrom til selv å prioritere økonomiske

virkemidler mellom ulike tiltak, etter at de årlige overføringene til Sametinget ble samlet på én post fra og med statsbudsjettet 2019. Situasjonen for samiske læremidler er et tema departementet har hatt mye dialog med Sametinget om, og statsråden ønsker å fortsette denne dialogen. Samtidig understreker statsråden at dette er et saksområde Sametinget har ansvaret for, innenfor de rammene de får av Stortinget som bevilgende myndighet. Statsråden viser ellers til at regjeringen i statsbudsjettet for 2020 har foreslått å sette av 15 mill. kroner til oversetting, tilpassing og utvikling av digitale læremidler på samisk. For øvrig stiller Kunnskapsdepartementet krav om at alle digitale læremidler departementet gir støtte til utvikling av, skal være mulige å oversette til samiske språk.

Når det gjelder spredningen og omfanget av virkemidler, viser statsråden til at etableringen av mange små aktører har sprunget ut av lokale behov som Kunnskapsdepartementet ikke har ansvaret for å dekke. Statsråden mener at utviklingen av lokale virkemidler og aktører på dette området er viktig, men at den må være i tråd med de overordnede statlige strategier og tiltak.

Statsråden mener at Riksrevisjonens tilrådninger blir et viktig kunnskapsgrunnlag for Kunnskapsdepartementets videre arbeid, og viser særlig til oppfølgingen av NOU 2016:18 Hjertespråket. Ifølge statsråden vil Riksrevisjonens rapport også være et kunnskapsgrunnlag i oppfølgingen av forslaget til ny opplæringslov og utredningen om videregående opplæring (Lied-utvalget).

Statsråden framhever at han er opptatt av god og tett dialog med Sametinget i arbeidet for samiske elevers rett til opplæring i og på samisk. I tillegg understreker statsråden at Kunnskapsdepartementet vil følge opp konsultasjonsordningen og fortsette å bringe saker inn i konsultasjonene mellom statlige myndigheter og Sametinget i henhold til de reglene som er fastsatt for ordningen.

### 1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

### 1.6 Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken, gjennomførte komiteen en reise til Kautokeino og Karasjok i tidsrommet 10. til 11. februar 2020.

I Kautokeino hadde komiteen møte med rektor og direktør for Samisk høyskole, leder for Institutt for samiske lærerutdanninger og urfolksjournalistikk og leder for Senter for samisk i opplæringen.

Komiteen hadde også møte med Kautokeino kommune, representert ved ordfører, rådmann, hovedutvalgsleder, kommunalleder, samt rektor ved Kautokeino barneskole.

I Karasjok hadde komiteen møte med bl. a. sameingspresidenten, rådsmedlem med ansvar for oppvekst, utdanning og forskning, politisk rådgiver for Sametingsrådet, Sametingets direktør, avdelingsdirektør for avdelingen for oppvekst og opplæring og avdelingsdirektør for administrasjonsavdelingen.

Komiteen møtte også leder av det samiske lærer-nettverket NetSam.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til vårt felles ansvar for å ta vare på Norges opprinnelige språk. Et språk er truet når det ikke lenger blir overført mellom generasjoner. Komiteen vil understreke språkernes betydning som bindeledd mellom fortid og nåtid, både for enkeltmennesket og for samfunnet.

Komiteen viser til den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) fra 1992 som Norge ratifiserte i 1993, og som trådte i kraft i 1998. I henhold til denne er samisk (nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk), kvensk, romanes og romani anerkjent som regions- og minoritetsspråk i Norge, og dermed sikret vern gjennom pakten. Av de tre samiske hovedspråkene er de to med færrest brukere – lulesamisk og sørsamisk – mest utsatt. Initiativ og iverksettelse av tiltak fra myndigheter og samfunnet for øvrig er viktig og nødvendig for å bevare og videreutvikle de samiske språkene.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om samiske elever får et godt og likeverdig opplæringstilbud i og på samisk, og hvordan statlige virkemidler er innrettet for å sikre et slikt tilbud. Undersøkelsen omfatter perioden 2015–2018.

I anledning rapporten har komiteen besøkt Sametinget, Kautokeino kommune og Samisk høyskole og fått verdifulle innspill som i stor grad bekrefter og understreker Riksrevisjonens funn.

Komiteen viser til at en same i opplæringsloven er definert som en person som kan skrives inn i sameanntallet, og dens barn. Slik innskriving gir rett til opplæring i nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk over hele landet. Komiteen har merket seg at elever som ber om opplæring i og på samisk, synes å få retten oppfylt. Utfordringen ligger i at tilbudet ikke er godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder og at mange der-

for ikke registrerer seg eller sine barn som aktuelle brukere av tilbudet.

Dette er en særlig utfordring i små kommuner uten erfaring med samisktalende elever. Komiteen vil understreke viktigheten av at de som har rett til å få opplæring i et samisk språk blir kjent med sine rettigheter og mener at kommunene må gis ansvar for at rettighetene blir kjent for den enkelte. Allerede ved oppstart i barnehage, er det viktig at slik informasjon blir gitt.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpeking av svakheter i tilbudet om opplæring i og på samisk, både når det gjelder innholdet i tilbudet, samiske læremidler, lærernes kompetanse og tilbudet om fjernundervisning.

Komiteen vil understreke at tilgang til samiske læremidler er en nødvendig forutsetning for et godt og likeverdig opplæringstilbud. Selv om midlene til læremidlene går over Sametingets budsjett og Sametingets oppvekst- og opplæringsavdeling har ansvaret, er dette et område hvor departementet og Sametinget i fellesskap må finne en løsning på læremiddelsituasjonen. En mulighet som har vært påpekt, er å i større grad oversette læremidler fra norsk, med nødvendige tilpasninger.

Komiteen viser til at det i samarbeid med Samisk høyskole også er etablert en digital portal, nettportalen Ovttas, med læremidler, men opplever at den i liten grad har fått den posisjon den var tiltenkt i undervisningen i de samiske miljøene.

Komiteen har også registrert svakheter i organisering og gjennomføring av fjernundervisningen. Usikker registrering av antall brukere, liten interesse fra mange skolars side, ulike tekniske løsninger og tilrettelegging, er noen av utfordringene. Dette medfører store ulikheter i opplæringstilbudet og bryter med målet om at elevene skal ha et godt og likeverdig opplæringstilbud uansett hvor i landet de bor.

Komiteen har imidlertid merket seg at tilbudet om fjernundervisning i mange tilfeller har vist seg å være et bedre tilbud enn en lærer med mangelfull kompetanse, og har særlig merket seg innsatsen fra Fylkesmannen i Nordland for å nå målet om at fjernundervisningslærerne tilfredsstillende de veiledende kompetansekravene som er stilt i rammeverket, innen 2020. Komiteen vil understreke betydningen av at man finner en løsning på kostnadsfordelingen mellom aktørene for de kommunene som velger en slik løsning.

Komiteen viser videre til den store mangelen på kvalifiserte lærere i samiske språk og støtter Riksrevisjonens anbefaling om iverksettelse av tiltak for å få flere lærerstudenter. Når det gjelder virkemidlene for å sikre god oppfølging av samisk opplæring, er disse mange og små, og spredt på mange aktører.

Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefalinger til Kunnskapsdepartementet om at departementet:

- vurderer tiltak for å bidra til at informasjon om retten til samisk opplæring blir bedre tilgjengelig for samiske elever og foreldre
- i samarbeid med Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Fylkesmannen i Nordland bidrar til at fjernundervisningstilbudet blir et godt alternativ til stedlig undervisning
- følger opp at iverksatte tiltak fører til flere lærerstudenter
- i samarbeid med Sametinget vurderer virkemidler som kan bidra til å utvikle nødvendige læremidler
- vurderer hvordan virkemidlene kan innrettes bedre for å understøtte skoleeierens arbeid med å sikre et godt og likeverdig tilbud.

Komiteen understreker at når retten til opplæring i og på samisk ikke er godt nok kjent utenfor de samiske kjerneområdene, må det vurderes særskilt hvilke behov og tiltak som bør igangsettes i alle områder av landet der retten ikke aktiveres i dag, både i små kommuner og i store byer. Det må spesielt tas hensyn til de små samiske språkene lule- og sørsamisk, som er særlig truet. Komiteen viser her til Innst. 334 S (2016–2017), der en enstemmig kommunal- og forvaltningskomité fremmet forslag om å be regjeringen i oppfølgingen av NOU 2016:18 Hjertespråket om å ha en særlig oppmerksomhet rettet mot sørsamisk språk og sammenhengene mellom språk, kultur og næring, og komme tilbake til Stortinget på en egnet måte med konkrete forslag til oppfølging av dette.

Komiteen påpeker at Kunnskapsdepartementet, i samarbeid med Sametinget, må vurdere hvor hensiktsmessig det er med et så stort antall aktører på området som skal bidra til å sikre at retten til opplæring i og på samisk aktiveres over hele landet. Arbeidsdelingen mellom aktørene bør revurderes, og Fylkesmannens kontrolloppgave bør vurderes særskilt. Det er grunnleggende at alle parter erkjenner det ansvaret Sametinget har på dette området, og at dette ligger til grunn for organiseringen av arbeidet. Den nye budsjettordningen har gitt Sametinget større frihet til å styre egen virksomhet, jf. Innst. 16 S (2019–2020). Denne friheten innebærer at Sametinget må gjennomføre de oppgavene der Sametinget har et selvstendig ansvar innen opplæring i og på samisk på en effektiv måte.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å fatte følgende

vedtak:

Dokument 3:5 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. mars 2020

**Dag Terje Andersen**

leder og ordfører