

**ETNOPOLITIKK OG FORVALTNINGSORGANISASJON**

Skoletilbudet for samiske barn i Nordland

**Gunnhild Aasmoe**

Hovedfagsoppgave i samfunnsvitenskap  
gruppa for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning  
Institutt for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Tromsø 1988

## FORORD

Denne hovedfagsoppgaven ble påbegynt mens jeg i ett år var tilknyttet Nordlandsforskning i Bodø som prosjektmedarbeider/forskningsassistent på prosjektet "Skole og oppvekstvilkår i samiske lokalsamfunn".

Samtidig som jeg arbeidet ved Nordlandsforskning var jeg hovedfagsstudent ved universitetet i Tromsø, og det var enighet om at hovedfagsarbeid og prosjektarbeid skulle kunne overlapse og utfylle hverandre. Selv om det etter hvert ble vanskelig å forene disse to oppgavene, ga prosjektarbeidet meg innsikt i skoleforholdene for samiske barn ulike steder i Nordland. Denne innsikten har jeg gjort bruk av i oppgaven.

Ing-Lill Pavall og Geir Grenersen var mine nærmeste medarbeidere ved Nordlandsforskning. Fra oppholdet ved universitet i Oslo har jeg trukket på kunnskap og innsikt hos blant annet Ulf Torgersen ved Institutt for statsvitenskap og Harald Eidheim ved Institutt for sosialantropologi. Anne-Lise Awadh har gitt meg verdifulle kommentarer og Nils Aarsæther har som veileder loset oppgaven i havn.

## INNHOLD

	Side
KAP.1 INNLEDNING	1
1.1 Forvaltningsbegrepet	3
1.2 Etnisitet og fagtradisjoner	7
1.3 Aksjonsforskning og identitet	14
Kap.2 ETNISITET OG ADMINISTRASJON	18
2.2 Politisk system i Norge	18
2.2 Tildelingsordninger som statlige ikke-institusjonaliserte virkemiddel	22
2.3 Tilgjengelighetsteori	29
2.4 Forvaltning eller skjønn?	33
2.5 Roller og legitimitet i åpne og lukkede forvaltningsprosesser	35
KAP.3 HISTORIE OM SKOLEGANG FOR SAMER	45
3.1 Skole og misjon	46
3.2 Norske myndigheter overtar skolestedet og fornorskningsperioden innledes	49
3.3 Etterkrigstid	52
3.4 Skole for sør-samiske barn	55
3.5 Hva har vært skoletilbudet for lule-samene i Norge?	58
KAP.4 NORSKE SAMER OG SKOLEVERKET	60
4.1 Samisk språk og bosetting	60
4.2 Skole for samiske barn	61
4.3 Samisk-undervisning i Nordland	62
4.4 Etnisk mobilisering i Nordland	63
4.5 Administrasjon og finansiering av skole- tilbudet for samiske barn	64
4.6 Norske samers rettighetsgrunnlag i grunn- skolen	65
4.7 To finansieringsordninger for samisk- undervisning i kommunale grunnskoler	68

KAP. 5	FINANSIERINGSORDNINGER FOR SAMISK-UNDERVISNING	73
	I KOMMUNALE GRUNNSKOLER	
5.1	Nytt inntektssystem for kommunene (NI) og konsekvenser for finansiering av samiskundervisning	73
5.2	Potten som en tildelingsordning	75
5.3	Mottakere og distributører av Potten	78
5.4	Hvem avgjør om Potten dekker behovet for samiskundervisning i Tysfjord?	79
5.5	Skal Potten finansiere samiskundervisning eller andre tiltak i grunnskolen i Finnmark?	82
KAP. 6	OPPRETTING AV STATLIG SKOLE PÅ ETNISK GRUNNLAG	87
6.1	Vekt på statlig styring	87
6.2	Staten som internateier	89
6.3	Staten overtar for Finnemisjonen og skolen for samiske barn i Midt-Norge flyttes til Hattfjelldal	90
6.4	Mobilisering for fast status for skolen i Hattfjelldal	92
6.5	Styreformen ved skolen i Hattfjelldal	65
6.6	Kommunale skoler for samiske barn i Snåsa og Målselv	98
KAP. 7	ROLLER, LEGITIMITET OG ORGANISASJON I FORHANDLINGER	102
7.1	Potten som en behovsfundert tildelingsordning	102
7.2	Etnisitet som legitimeringsgrunnlag for ei behovsfundert tildelingsordning	105
7.3	Etniske terskler inn til ei tildelingsordning	108
7.4	Etnisitet som legitimeringsgrunnlag for opprettelsen av komplementære institusjoner	112
7.5	Aksjonskanalen og midlertidige løsninger.	116

## 1. INNLEDNING

De aller fleste samiske elever går i norske skoler som drives etter norske mønsterplaner. Utgangspunktet for denne oppgaven er at samiske barn ut fra sin bakgrunn ikke har et skoletilbud som er likeverdig med det norske barn har ut fra sin bakgrunn, og som samsvarer med loven om rett til undervisning i og på morsmålet. Dette gjelder i særlig grad skoletilbudet utenfor det som ofte kalles de samiske kjerneområdene i Finnmark.

Skoletilbudet til samiske elever blir forvaltet innenfor rammene av et skoleverk som er innrettet mot interessene til elever med norsk kultur og norsk språkbakgrunn. Dette er ikke så merkelig siden spesielle samiske krav innenfor skolevesenet stod svært langt ned på dagsordenen da den norske nasjonalstaten ble grunnlagt (Höem 1979/81). Noen går så langt som til å hevde at det var en urban middelklassevariant av norsk språk og kultur som ble forbildet for innholdet i fagene og for kultur- eller ideologiformidlingen i den norske skole i sin alminnelighet (Høgmo o.a. 1981). Selv om nynorsk, som ble tatt i bruk som norsk sidemål fra ca. 1885 representerte en annen side ved norsk kultur, førte ikke dette til en mer utbredt forståelse for språk- og kulturforskjeller.

Skoletilbudet for samiske barn i Norge er et resultat av flere forhold, blant annet mangel på kompetente lærere og sviktende finansiering. Jeg har imidlertid valgt å fokusere på betydningen av de forvaltingsmessige rutiner som saker vedrørende skoletilbudet for samiske barn er underlagt. Oppgaven vil først og fremst ta opp skoletilbudet for samiske elever i Nordland. Jeg vil se på saksbehandlingen både på lokalt (kommunalt), fylkeskommunalt og departementalt nivå.

Jeg skriver ut fra ei forestilling om at Norge, til tross for at det kan synes mer homogent enn andre land, allikevel er et

etnisk sammensatt samfunn. Norge rommer mennesker fra ca. 30 ulike nasjoner og folk. Nordmenn og norskhet eksisterer som henholdsvis gruppe og begrep i kraft av at blant annet samer og samiskhet utgjør ei annen gruppe og et annet begrep.

**Problemstilling.** Saksbehandling innenfor offentlige organer i Norge er i varierende grad preget av forhandlinger med de deler av samfunnet som enten har interesse av saksbehandlingen og/eller berøres av utfallet av den (Christensen o.a. 1979). Jeg vil se på saksbehandling som en forvaltningsprosess som skal omforme politiske målsettinger og beslutninger til praktiske tiltak.

Forvaltningsprosessen kan betraktes som to typer prosesser, det jeg vil kalle en lukket, og en åpen prosess. I den lukkede forvaltningsprosessen tar en eller flere tjenestemenn stilling til en sak i et saksframlegg. Framlegget skaper ikke strid og blir stående som grunnlag for iverksetting. Denne prosessen inkluderer en distributør (forvaltningen) og en mottaker (brukerne). Dersom framlegget skaper strid kan forvaltningsprosessen åpnes, og antallet deltakere kan utvides til også å omfatte interesseorganisasjoner, politikere og politiske instanser, faglige råd og utvalg, etc. Selv om strid angående et saksframlegg fører til at en lukket forvaltningsprosess åpnes, er ikke dette ensbetydende med at framlegget endres. Gruppene som er uenige i framlegget må i så fall få gjennomslag for sine argumenter i den utvidede prosessen.

Forvaltningsprosessen kan altså i større eller mindre grad påvirke utfallet av saker og dermed støtte oppunder, omforme eller motvirke vedtak fattet i politiske organ. Jeg skal forsøke å avdekke vilke trekk ved denne prosessen som påskyn-der eller eventuelt forhindrer en utvikling av skoletilbudet for samiske barn i retning av en bedre ivaretagelse et spesielt skoletilbud for denne gruppen.

For å gjøre dette vil jeg se på forvaltningsprosessen omkring finansieringsordninger for undervisning i samisk språk i grunnskolen, og adgangen til å opprette egne skoler for

samiske barn.

"Vi her i Oslo vet jo svært lite om disse tingene. Ikke stort mer enn vi får vite gjennom korrespondanse og offentlige utredninger og meldinger.....et om samisk-undervisning i Finnmark er ikke et rop fra flertallet av samene....Hvorfor kan man ikke bruke valgfag-timer til samisk-undervisning?" (Departementsansatt).

"Departementet driver i høyeste grad samepolitikk, og beviset på dette er at det skjer forandringer når saksbehandleren byttes ut." (Representant for Samisk Utdanningsråd)

Disse sitatene er ment å illustrere sider ved en forvaltningsprosess slik noen av deltakerne ser den. De er ikke tenkt å gi noe representativt bilde av holdninger verken i Kirke-og Undervisningsdepartementet eller i Samisk Utdanningsråd.

### 1.1 Forvaltningsbegrepet.

Begrepet om forvaltning er mangetydig, og kan tolkes i minst tre retninger. a) Statsvitertradisjonen sikter som regel til offentlige, utøvende organer når de snakker om forvaltning og bruker betegnelsen forvaltningsapparat om disse administrasjonssystemene. Forvaltningsapparat forvalter lover og regler. b) Innenfor en antropologisk fagtradisjon knyttes begrepet til identitetsforvaltning på mikronivå. En person forvalter sin identitet ved å velge vilke sider ved sin person han eller hun vil framheve eller skjule. c) Begrepet om forvaltning benyttes til sist om det å ta vare på noe i vid forstand. En kan for eksempel snakke om plikten til å forvalte vårt felles ansvar for naturressursene.

Forvaltningsbegrepet i oppgaven. Forvaltningsapparatet har bestemte regler, rutiner, tradisjoner og normer for utførelse av arbeidet. Ifølge Lægreid (1978) preger offentlige organisasjoner arbeidsmåten til de ansatte tjenestemennene. Men i

tillegg er det som regel rom for den enkelte tjenestemann til å utøve et visst selvstendig skjønn i arbeidssituasjonen. Dette kan bero på at regler ikke er tilstrekkelig detaljert og at saker er mangelfullt utredet. Dette handlingsrommet har bakgrunn i forhold som fravær av detaljerte regler og at kunnskapsgrunnlaget for saksbehandling blir opplevd som utilstrekkelig. Videre vil forvaltningsapparatet motta problem som ikke uten videre passer inn i problemorganiseringen til forvaltningsapparatet.

Den enkelte ansattes handlemåte kan sammenfalle med eller avvike fra hva som er vanlig i organisasjonen. Dersom en eller noen tjenestemenn har en arbeidsmåte som avviker fra det som er formelt forutsatt og i tillegg har kontroll med behandlingen av spesielle saker, kan dette få betydning for hvordan organisasjonen som helhet arbeider. Dersom flertallet har avvikende arbeidsmåter, er det trolig at organisasjonens arbeidsmåte vil endres. I de tilfeller hvor arbeidsmåten til organisasjonen som helhet får gjennomslag for hvordan forvaltningsapparatet opptrer, vil det være denne virkelighetsforståelsen som møter de interesserte og berørte partene. Hvis tjenestemennene lar en alternativ arbeidsmåte dominere saksbehandlingen og dette ikke blir korrigert i organisasjonen, vil dette kunne ha relativt stor betydning for utfallet av spesielle typer saker.

For å undersøke hvordan ulike deler av forvaltningsapparatet arbeider, er det derfor nødvendig å kombinere et perspektiv på forvaltningsapparatets generelle virkemåte med et perspektiv på virkemåten til den enkelte tjenestemann innenfor organisasjonen. Dette er et sakfelt der både organisasjonsteori og sosiologiske og antropologiske begrep kan anvendes.

Både i indirekte og direkte samhandling mellom forvaltningsapparatet og samfunnet forøvrig vil partene stå overfor et valg om hvordan de vil framstille seg selv i forhandlingssituasjonen. Dette blir et valg om hvordan de vil



forvalte sin rolle som deltaker i forvaltningsprosessen. I en norsk-samisk kontekst vil forvaltning av etnisk tilhørighet være svært viktig. Forutsatt at tjenestemannen er norsk, vil det ha betydning om han framstiller seg som en ansatt som i første rekke vil ivareta forvaltningsorganisasjonens interesser, eller om han vil la en eventuell sympati for samiske krav konkurrere med organisasjonens formelle normer. Spørsmålet om identitetsforvaltning vil også gjelde interesserte og berørte. Den måten disse forvalter etnisk identitet på vil virke inn på muligheten for å nå fram med krav og ønsker overfor tjenestemennene. Det er i denne forbindelse viktig å kartlegge vilke begrensninger som ligger på valget av måte å forvalte identitet på.

Denne oppgaven vil både handle om forvaltning som et styringsfenomen, og om identitetsforvaltning for ulike deltakergrupper i forvaltningsprosesser.

Forholdet mellom den norske og den samiske befolkning og mellom norske og samiske språkkategorier. Forholdet mellom nordmenn og samer representerer et majoritet/minoritetsforhold. Den norske befolkningsgruppa har tradisjonelt vært førende med hensyn til økonomiske ressurser, makt og myndighet. Nordmennene har dominert oppbyggingen av skolesektoren såvel som utformingen av forvaltningsapparatet. Dette asymmetriske forholdet mellom folkegruppene er ikke noe særst internasjonalt verken før eller nå. Også andre etniske grupper som er blitt innlemmet i nasjonalstater har opplevd at det har vært vanskeligere for dem enn for majoritetsbefolkningen å utvikle seg på eget kulturellt grunnlag. Eksempler er inuitene på Grønland (dansk styre), eskimoer og indianere i Canada og aboriginals i Australia. Også i disse tilfellene er statsdannelsen utført av innvandrede folkegrupper.

Med utgangspunkt i at forholdet mellom strukturen i to språk også sier noe om forholdet mellom de to gruppene som bærer språkene, vil jeg her kort drøfte forholdet mellom norsk og samisk språk.

Det samiske språket har termer for både ordene samer, nordmenn og "summen" av disse; det vil si den samlede norske befolkningen. Norsk språk har ingen term for denne "summen". Det norske språket, i motsetning til det samiske, skiller altså ikke mellom ei befolkning uten, og en som innbefatter samer (NOU 1985: 14). Betegnelsen "norsk skole" og "norsk samfunn" kan ha som meningsinnhold a) en skole og et samfunn der bare nordmenn deltar eller b) en skole og et samfunn der både nordmenn og samer deltar. Det er verdt å merke seg denne dobbeltheten i norsk språk når det gjelder begrepene samisk og norsk. Den er uunngåelig ved bruk av norsk språk på dette saksfeltet. Den samme uoverensstemmelsen gjør seg gjeldende på individnivå. "En norsk person" kan være en person som er norsk i betydningen ikke-samisk, eller det kan være en person som definerer seg som både norsk og samisk. Det fins ikke noe språklig uttrykk for en som mener at han er både norsk og samisk. Samisk språk, derimot, skiller mellom statsborgerlige og etniske betegnelser. At denne uoverensstemmelsen eksisterer, sier oss noe om hvor viktig brukerne av de to språkene synes det er å markere at nordmenn og samer er ulike etniske grupper. I henhold til de norske språktermene kan det virke som om den samiske befolkningen er ei slags undergruppe av den norske, mer enn ei egen, likestilt gruppe.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sørhaug diskuterer i boka "Den norske væremåten" (1984) hvorvidt det norske samfunnet er preget av totalisme; det vil si om samfunnet begrepsfestes gjennom eksternalisering. Ved eksternalisering uttrykkes samfunnet gjennom symboler som står over "selve" samfunnslivet, og symbolene tjener blant annet til å gi samfunnet mening og legitimitet. Det norske samfunnet symboliseres blant annet gjennom begrepet sosialdemokrati. Ifølge Sørhaug kan det han kaller konkret tenkning, som foregår ved hjelp av symboler, derfor ikke bare forbeholdes mer eller mindre tradisjonelle samfunn som det vanligvis har vært antatt, det må også gjelde det norske. Derfor vil også det norske samfunnet kunne rammes av Evans-Pritchards utsagn om at det vil være områder der "vi ikke kan tenke at vi tenker feil" (Sørhaug 1984: 63), og kanskje er nordmenns eller norsk tenkning omkring forholdet mellom samiske og norske kategorier et slikt område.

## 1.2 Etnisitet; fagtradisjoner og metode.

Drøftinger av etnisk ulikhet har nesten utelukkende foregått på mikronivå. Tradisjonelt har slike drøftinger vært regnet for antropologenes faglige domene. Bare sjelden har andre faggrupper arbeidet på dette fagområdet. Et av disse unntakene er et sosiologisk forskningsprosjekt, forankret i Sosiologisk Institutt ved Oslo Universitet, som i 1960-åra undersøkte blant annet sosiale forhold blant den samiske befolkningen i Tysfjord. (Aubert 1978) Wilhelm Aubert (1985) har skrevet om etnisitet med eksempler fra blant annet Tysfjord, og han klarer etter min mening ikke å få fram den spesielle betydningen som etnisitet har i samisk-norske samfunn som Tysfjord. Hans diskusjon av begrepet etnisk identitet dreier seg i stor grad om fellestrekk ved ei etnisk gruppe, som historie, biologisk arv, bosetting, språk etc. Aubert går i liten grad inn på vilken betydning ei gruppes eller et menneskes etniske identitet har i forhold til andre grupper eller personer, og hva som skaper, vedlikeholder og sprenger etniske grupper.

I den grad antropologer har rettet blikket bort fra individnivå mot etnisitetsproblematikk på makronivå, har dette sjelden blitt gjort med samme dybde som mikroanalysen. Cohen (1969) framhever at etnisitet kan være et samlingsgrunnlag for pressgrupper og at det dermed kan få politisk betydning. Etnisk gruppedannelse er hovedsakelig uformell, sier Cohen, i den forstand at den ikke er en del av det offisielle politiske og økonomiske rammeverket i en stat. I det øyeblikk ei etnisk gruppering blir formelt godkjent, enten som en stat eller en delstat innenfor en føderasjon, har vi ikke lenger med etnisitet å gjøre, men med nasjonal eller internasjonal politikk. Bailey (Cohen 1969: 200-201) kaller uformelle etniske grupperinger parapolitiske system, og beskriver dem som politiske system som er delvis kontrollert av og avhengig av større, omsluttende politiske strukturer. Bailey hevder at slike parapolitiske grupperingene slåss mot større strukturer i en langtrukken utmattelseskamp som vanligvis ender med oppgivelse. Forfatterne, som begge er antropologer, beskriver etnopolitiske grupperinger som uformelle politiske grupper som

ikke "overlever" innlemmelse i et formelt politisk system. Innenfor en slik tenkemåte er det ikke være plass til Norske Samers Riksforbund, Samisk Utdanningsråd, Nordisk Sameråd og så videre som organisasjoner og og råd på linje med norske interesseorganisasjoner råd. Disse teoriene kan trolig forklare selve utfallet av striden om utbygging av Alta-Kautokeino-vassdraget, men neppe de politiske følgene i form av for eksempel det planlagte Sametinget (Ot. prp. nr.33, 1986/87). Dette er ment mer som et argument for å komplettere et mikroperspektiv når gjenstanden for analyse er systemiske strukturer eller institusjoner med en slags egendynamikk, enn at argument mot at antropologer bør analysere fenomen på makronivå. Det er imidlertid grunn til å hevde at tradisjonell antropologisk teori er for unyansert med hensyn til utøvelse av ulike typer politikk på aggregatnivå. Antropologene Don Handelman og Elliot Leyton (1978) diskuterer dette spørsmålet i introduksjonen til boka "Bureaucracy and World View":

"...Vi fastholder at byråkratiske organisasjoner er forblitt ugransket av antropologer. Dette har hindret vår forståelse av hvordan det byråkratiske gangsyn - dets spesifikke måte å registrere; oppfatte og organisere på - omdanner forståelsen av problemer og saksforhold og dermed influerer på utfallet av sakene....Vi, forfatterne, er sosialantropologer som først kom over byråkratiske systemer på vei til andre mål....Når byråkratier omtales av antropologer er det ofte som et epifenomen eller som en gitt makrostruktur." (Handelman o.a. 78: 3-4. Oversettelse av G. Aa.).

Jeg bruker forvaltning av skoletilbudet for samiske barn som et inntak for å kunne studere hvordan saksbehandling i offentlige organers regi ivaretar etnisk forskjellighet som en dimensjon ved sakene, og hvordan dette manifesterer seg i det offentlige skoletilbudet til den samiske befolkningsgruppa. For å belyse spørsmålet er det nødvendig å se i sammenheng et statsvitenskapelig perspektiv på virkemåten til den offentlige forvaltning, og et sosialantropologisk perspektiv på samhandlingen mellom tjenestemenn innenfor forvaltningsapparatet og den samiske befolkningen. Denne oppgaven er derfor et tverrfaglig samfunnsvitenskapelig arbeid.

Prosjektarbeid. I første del av hovedfagsstudiet arbeidet jeg som prosjektmedarbeider på et prosjekt innrettet mot oppvekstvilkårene for samiske barn i ulike samiske samfunn i Nordland. I utgangspunktet var det enighet om at jeg skulle kombinere arbeidet med hovedfagsoppgaven med prosjektarbeidet slik at de to arbeidsoppgavene overlappet hverandre. Prosjektet var lagt til Nordlandsforskning i Bodø. Målsettingen og arbeidsmåten var svært uklar, og etterhvert utkrystalliserte det seg to hovedsyn på hvordan vi burde gå fram. Det ene synet vektla generelle praktisk-pedagogiske tiltak, mens det andre tok utgangspunkt i særegenheten ved å arbeide med samisk kulturhevding i samisk-norske samfunn.

Problemstillingen til oppgaven vokste fram i løpet av det året jeg jobbet som prosjektmedarbeider ved Nordlandsforskning i Bodø. Men etterhvert som det kom fram så ulike syn på betydningen av etniske relasjoner, ble det vanskelig å kombinere prosjektarbeid og arbeid med hovedfagsoppgaven. Prosjektledelsen ønsket at hovedfagsoppgaven skulle ta opp problemet med et riksdekkende, standardisert innhold i undervisningen i grunnskolen kontra et lokalbasert undervisningsopplegg, anvendt på samiske lokalsamfunn. Anton Hoem, O. Mattis Hætta og flere andre har allerede lenge argumentert for at samiske elever må få et undervisningsopplegg som er retta mot at de er samer, og at dette undervisningsopplegget må bygge på et prinsipp om likeverd, ikke likhet med et norsk opplegg. (Høem 1964-66, Hætta 1979). På 70-tallet kom det fram kritikk av innholdet i undervisningen for norske barn i utkantsstrøk, i første rekke i Nord-Norge (Høgmo o.a. 1981). Ifølge denne kritikken tok undervisningen også for disse elevene utgangspunkt i en urban middelklasse-kultur. Synspunktene hadde blant annet feste i det samfunnsvitenskapelige miljøet ved universitetet i Tromsø, og avfødte det såkalte Lofoten-prosjektet (Høgmo o.a. 1981). Synspunktene nedfelte seg også i vår nasjonale skolepolitikk grunnskoleundervisningen over hele landet er idag mer tilpasset forholdene på skolestedet. (Mønsterplan for grunnskolen 1985).

Spørsmålet om lokal kultur eller undervisningsopplegg kontra sentral kultur og et nasjonalt undervisningsopplegg, kan ikke ses på samme måte som spørsmålet om samisk kultur eller undervisningsopplegg kontra sentral kultur og nasjonalt undervisningsopplegg. Dette beror på at samisk kultur er et begrep av en annen dimensjon enn lokal kultur. Man kan sette samisk kultur som begrep opp mot norsk kultur, men ikke mot sentral kultur eller lokalkultur. Dette fordi samisk kultur kan være både lokal og sentral. Indre Finnmark kan for eksempel betraktes som et sentral-samisk område, mens Helgeland kan betraktes som et perifert, eller lokalt, samisk område, samtidig som det er et sentralt sør-samisk område.

Å gjøre spørsmålet om et samisk skoletilbud om til et spørsmål om å skifte et sentrums-perspektiv ut med et lokalt perspektiv, er å betrakte samiskhet som en underkategori av norskhet. Et undervisningstilbud for samiske elever må drøftes innenfor et etnisk perspektiv, mens spørsmålet om et lokalt norsk undervisningsinnhold gjerne kan drøftes innenfor et pedagogisk/sosiologisk perspektiv. Dette forhindrer ikke at et undervisningstilbudet for samiske barn kan drøftes ut fra både etniske, pedagogiske og sosiologiske synsvinkler.

Fig. 1 a  
Begrepsstrukturen til prosjektledelsen slik den implisitt framstod i prosjektet.

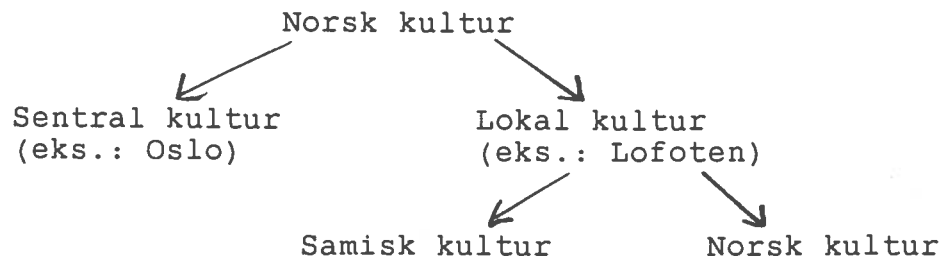


Fig. 1 b  
Samisk kultur og norsk kultur: mitt forslag til begrepsstruktur.



Metodisk opplegg. Jeg regner året som prosjektmedarbeider som et slags feltarbeidsår innenfor samiske forhold i Nordland generelt, og på skolesektoren spesielt. Gjennom reiser, opphold, daglig arbeid, generell informasjonsinnhenting og intervju med ca. 25 foreldre, de fleste med samisk bakgrunn, skaffet jeg meg innblikk i samiske forhold i Nordland generelt, og skoleforhold spesielt. Intervjuene var åpne og ustrukturerte, og varte fra 1/2 til 1 1/2 time. Jeg har oppholdt meg i kortere perioder i Hattfjelldal og Tysfjord. Dessuten har jeg skaffet meg informasjon ved at jeg er oppvokst i Nordland og har bodd i fylket deler av mitt voksne

liv.

Materialet fra forvaltningsinstanser innenfor skoleverket har jeg samlet inn etter dette året, via intervju. Jeg har i alt foretatt 24 åpne temaintervjuer der de fleste intervjuede er eller har vært deltakere i forhandlinger om skoletilbudet for samiske barn. Jeg sørget for å komme inn på visse temaer som jeg på forhånd hadde bestemt meg for å dekke i intervjuet. Av de 24 samtalene er 12 fordelt på seks sentrale deltakere i forvaltningsprosessen. Samtalene har vart fra 1/2 time opp til tre timer, de fleste rundt 1 1/2 time.

Stort sett har jeg møtt velvilje blant de tjenestemenn, interessenter og brukere jeg har ønsket å intervju. Noen få foreldre, norske og samiske, har vært skeptiske til hva jeg ville være istand til å finne ut av. Minst velvilje har jeg møtt på departementalt hold. Ett av kontorene i grunnskoleavdelingen var for eksempel ikke villig til å gi meg informasjon om sin befatning med emnet.

Intervju-metoden oppfyller sjelden tradisjonelle metodekrav som objektivitet, presisjon, representativitet, reliabilitet og validitet i den forstand at samfunnsforskere intervjuer på ulike måter og har ulik grad av sensitivitet overfor nyanser i svarene. (Kvale 1979) Blant annet kan to intervjuere tolke kroppsspråk forskjellig, og derfor danne seg ulikt inntrykk av en og samme intervju-situasjon. Overfor tradisjonelle reliabilitets- og validitetskriterier kan dette selvsagt være en feilkilde. På den annen side, sier Kvale, får en dermed et mer nyansert og rikere bilde av temaet for intervju-undersøkelsen. En annen innvending mot intervju-metoden har vært at den medfører en fare for ledende spørsmål fra intervjueren, slik at den intervjuede i sine svar påvirkes av forventninger fra spørsmålsstilleren. Løsningen på dette problemet er ikke å forsøke å fjerne slike påvirkninger, sier Kvale, men å analysere mulige ledende spørsmål og svarene på disse med henblikk på at spørsmålene kan ha fungert ledende. Dette vil være langt lettere å gjennomføre med åpne intervjuer enn ved



spørreskjema-undersøkelser.

Kvale legger stor vekt på mulighetene for vilkårlig subjektivitet i analysen. Til forskjell fra det som gjelder utførelsen av intervju, gis det få metodiske retningslinjer for analysen av intervju. Når det gjelder analysen gir spørreskjema-undersøkelser større muligheter for etterprøving enn kvalitative intervju-undersøkelser.

Validitet er et spørsmål om hvor godt en metode måler det som skal måles. Med hensyn til kvalitative intervju vil graden av validitet avhenge av i hvilken grad intervjuene registrerer den intervjuedes mening om de aktuelle temaer. Kvalitative intervju gir spesielle muligheter til dette i forhold til strukturerte intervju og spørreskjemaundersøkelser. Dette fordi denne intervjumetoden åpner for tilbakerapportering. Den intervjuede kan få nærmere forklart spørsmål som hun ikke forstår, og intervjueren kan stille tilleggsspørsmål dersom hun ønsker å utdype eller oppklare noe.

Når det gjelder mitt intervjumateriale har det en relativt høy grad av reliabilitet fordi jeg har intervjuet en relativt stor del av de aktuelle deltakerne i forvaltningsprosessene. Særlig gjelder dette offentlige tjenestemenn. Når det gjelder foreldre i Tysfjord har jeg imidlertid bare dekket en del av de aktuelle deltakerne.

### 1.3 Aksjonsforskning og identitet.

Samfunnsforskning er preget av både moral og subjektivitet. Samfunnsforskere velger sin vinkling på et saksfelt. Derfor er det nødvendig å klargjøre sine egne faglig-politiske utgangspunkter og moralske preferanser i forhold til det emnet man behandler. Jeg skal derfor gjøre greie for vilke forutsetninger mitt arbeid bygger på og vilke avgrensinger som er gjort.

For meg er det den første fasen i oppgavearbeidet, altså tida mens jeg var prosjektmedarbeider som har vært den avgjørende med hensyn til utformingen av oppgaven. For det første fikk jeg en del generell innsikt i samiske spørsmål og etniske forhold, særlig innenfor skolesektoren i Nordland. Det gikk opp for meg hvor sammensatt bildet av skoletilbudet for samiske barn i Nordland var, med ulike språk, tradisjoner, næringsveier og historie, og med ulik grad av interesseorganisering. Jeg begynte å se hvor innviklet skolesektoren på dette feltet var oppbygd og organisert, med ulike typer skoler, kommunal og statlig styring, og med ulike særordninger og stadige endringer i lover og regler. Jeg fikk en ide om at dette måtte være noe å skrive om.

Dernest ble jeg kjent med problemene med å drive feltarbeid i en fler-kulturell kontekst. I mitt tilfelle dreide det seg om en norsk majoritetskultur og en samisk minoritetskultur, som kan inndeles i flere undergrupper.

Samene har i likhet med en del andre urbefolkninger vært utsatt for relativt omfattende vitenskapelige studier. Innenfor faget fysisk antropologi drev man før 2. verdenskrig hodeskallemålinger blant annet på samene i Tysfjord. Man mente at samenes spesielle fysiologiske trekk i forhold til nordmennene samsvarte med mentale ulikheter i forhold til den norske befolkningen. Ennå idag lever det folk i Tysfjord som ble utsatt for slike målinger.<sup>2</sup>

På 60-tallet pågikk det et sosiologisk forskningsprosjekt i Tysfjord som blant annet var retta inn mot den samiske befolkningen og levekårene deres. Prosjektet ble ledet av forskere fra Sosiologisk institutt ved universitetet i Oslo, og er lenger fremme i kapittelet. I kjølvannet av dette prosjektet ble det, blant annet gjennom ukeblader, satt igang en landsomfattende innsamlingsaksjon. Brukte klær, leketøy

---

<sup>2</sup> Vilke medlemmer består en skoltesamifamilie av?  
Svar: Mor, far, onkel, fem barn og en sosialantropolog.

o.l. ble sendt til Tysfjord. Mange opplevde naturlig nok dette nedverdiggende. Dette har trolig preget holdningene til forskning blant den samiske del av befolkningen i Nordland.

Sammen med den generelle diskrimineringen av samene både på nasjonalt og lokalt plan, har dette seinere gjort det vanskelig for samfunnsforskere å nærme seg disse områdene. Befolkningen har dårlige erfaringer og vegrer seg mot å bli utsatt for noe lignende. I slike situasjoner kreves det ekstra nøye planlegging av fremgangsmåten for forskningsarbeidet. Når man står overfor en konfliktfylt flerkulturell kontekst er det nødvendig at man vurderer hvordan konteksten vil påvirke ens eget arbeid, og hvordan en selv og det arbeidet en gjør vil påvirke konteksten. Jeg skal kortnevne to forhold ved samfunnsforskning innenfor slike kontekster.

For det første vil man som forsker utenfra være en representant for majoriteten og for ei akademisk ekspertgruppe. Forskeren vil derfor gå inn som en part i den asymmetriske relasjonen mellom den samiske og den norske befolkningen slik denne i særlig grad har blitt synlig i kyst-samiske samfunn. Denne identiteten er det viktig å forholde seg til. Ved å prøve å forutse hvordan dette vil innvirke på arbeidssituasjonen kan man innrette metoden etter dette, slik at en har best mulig kontroll over hvordan den asymmetriske relasjonen mellom forskeren og "de andre" slår ut i materialet. Metoden kan også justeres underveis etter som en får ny innsikt, og ettersom forhold endres ved at det for eksempel kommer til "viktige" aktører som en må forholde seg til. Til slutt kan det asymmetriske forholdet mellom forskeren og "de andre" tas med som et aspekt ved det innsamlede materialet.

For det andre må man være oppmerksom på at samfunnsforskning bærer i seg kimen til samfunnsendring. Det å målbare et fortiet tema i en lokal sammenheng, kan være med på å sette igang diskusjoner, skape grupperinger og gi støtet til politisk handling, selv om dette vel neppe hører til regelen.

Etter min mening ble det under prosjektarbeidet ved Nordlandsforskning ikke tatt tilstrekkelig hensyn til vi jobbet med et tema som er relativt ømtålelig, og resultatet var at vi ikke fór varsomt nok fram. Når det gjaldt det lulesamiske området reiste vi for eksempel ut i flokk og holdt folkemøter, gjorde intervjuer under heime hos folk med spørreskjema i handa. Reaksjonen uteble ikke; vi møtte både kritikk og avvisning og ble dessuten uthengt av den lokale norske pressa. Dette vanskeliggjorde arbeidet i Tysfjord for lang tid framover. I Ofoten ble det også holdt et folkemøte, men etter press fra den lokale medarbeideren på stsdet ble dette gjennomført i regi av bare et par prosjektansatte. Den lokale medarbeideren stod også hardt på at den type intervju som vi hadde foretatt i Tysfjord, skulle sløyfes i Ofoten. Det ble da heller ikke noe oppstuss omkring engasjementet vårt her. Vi ble ikke uthengt av den lokale pressa, og samarbeidet med lokalbefolkningen gikk relativt greitt og har økt i omfang etterhvert. Det ble også holdt folkemøte og utført en intervjuerunde blant foreldre i Hattfjelldal. Dette medført få problemer, trolig fordi dette ble gjennomført i nært samarbeid med skolen og det samiske kultursenteret.

For å legge forholdene til rette for et vellykket forskningsprosjekt må man først finne ut hvorledes forskeren som person og oppgaven han skal utføre, hører hjemme i det (etno)politiske bildet. Etterpå kan en begynne å planlegge utførelsen av arbeidet. Det er da nødvendig å stille følgende spørsmål: a) Hvordan passer problemstillingen inn i denne konteksten? b) Går det greitt å operasjonalisere problemstillingen innenfor konteksten? c) Hvordan bærer jeg meg ad for å få tak i de dataene jeg ønsker, og samtidig ikke bli utestengt fra informasjonsstrømmen? d) Hvordan sikrer jeg meg best mulig at det jeg gjør påvirker situasjonen på en måte som jeg synes er greitt?

Avgrensing. Å kreve samiskundervisning innebærer som regel å aktivere samisk etniske identitet. Årsakene til at noen velger å kreve slik undervisning mens andre lar være, kan være mange

og ligger utenfor temaet til denne oppgaven. Jeg skal bare kort nevne at samer i Norge, ikke minst i kystdistriktene, har vært utsatt for fornorskning og diskriminering på etnisk grunnlag. Nordland fylke er ikke noe unntak (Eidheim 1971, Bjørklund 1984 og Jenssen 1981). De samene som blir omtales som aktører i forvaltningsprosesser i denne oppgaven, er de som på en eller annen måte vil at de selv eller barna eller barnebarna, eller andre samiske barn skal få undervisning i det språket som bærer den samiske kulturen.

Undervisning i samisk språk er én bestanddel i et helhetlig samisk undervisningstilbud for samiske barn. Et folks kultur manifesterer seg ikke bare gjennom språket, men gjennom historie, hendelser og gjøremål, kort sagt alt som gir en delt mening for bærerene av kulturen (Geertz 1973). Når jeg i forhold til skoletilbudet for samiske barn i Tysfjord begrenser meg til bare å diskutere språk-undervisning, er det fordi jeg tror ønsket om samisk språkundervisning viser en klar markering av ønsket om å videreføre også andre sider ved samisk kultur og levemåte.

Oppbygging av oppgaven. Neste kapittel er en redegjørelse for teorier og begrep som jeg bygger analysen på. Kapitlet gir et grunnlag for å analysere organisasjoner som for eksempel departementer og skisserer teorier om identitetsforvaltning i ulike etniske kontekster. Kapittel tre er ei historisk framstilling av saksfeltet fram til etterkrigstida, og fjerde kapittel er ei innføring i generelle forhold omkring skolesituasjonen for samiske barn i dag. Kapitlet fungerer også som ei innledning til kapittel fem og seks som tar opp to aktuelle skolesaker for samiske barn i henholdsvis Tysfjord og Hattfjelldal. I sjuende og siste kapittel forsøker jeg å se de ulike kapitlene opp mot hverandre og utvide perspektivet på forvaltning av grupper med en annen språklig og kulturell bakgrunn enn den alminnelige norske.

## 2. ETNISITET OG ADMINISTRASJON

Forhandlinger om hvordan lover og regler skal praktiseres skjer innenfor rammene av en bestemt samfunnsstruktur og en bestemt politisk styringsmåte. Disse rammene setter i større og mindre grad føringer for aktørers handlinger (Grønhaug 1974). Rutiner for saksbehandling, tilgang til fora der avgjørelser tas såvel som legitimeringsmuligheter er eksempler på slike rammer. For å forstå hvordan for eksempel etniske relasjoner påvirker forhandlinger omkring iverksetting av lover og regler, er det nødvendig å klargjøre disse rammebetingelsene i størst mulig grad. Dette kapitlet er en gjennomgang av ulike rammebetingelser. Jeg starter på makronivå med å gjøre rede for trekk ved det norske politiske systemet. Dernest går jeg til individnivå, og til sist fører jeg analysen tilbake til statsnivået.

### 2.1 Politisk system i Norge.

Den norske stat er bygd opp rundt ideen om styring via et konstitusjonelt og representativt system. Systemet er tredelt i den forstand at det kan skilles ut en lovgivende, en utøvende og en dømmende del. Den lovgivende delen, det vil si Stortinget, har en politisk funksjonsmåte. Administrasjonen og rettsapparatet har henholdsvis utøvende og dømmende funksjoner. Administrasjonen skal arbeide i forhold til politisk vedtatte lover og regler og øvrige politiske beslutninger, og utføre en mest mulig objektiv saksbehandling i henhold til disse. For å gjennomføre dette arbeidet får instansene delegert myndighet fra makthaverne. Makthaverne er først og fremst Stortinget men også regjeringen. Det forutsettes et klart skille mellom politikk og administrasjon (Olsen 1978). Denne måten å snakke om makt- og myndighetsfordeling på kan

sies å være idealbildet på maktfordelingen i det norske samfunnet.

Den segmenterte stat. Interesseorganisasjoner innenfor blant annet arbeids- og næringsliv er av de maktfaktorene som idag er godt synlig i konkurransen om makt og innflytelse. Forskerne bak Maktutredningen (1972-78) hadde som mandat å kartlegge "de faktiske maktforhold i det norske samfunnet" (NOU 1982: 3). Arbeidet med utredningen har hatt stor betydning for forskning innenfor det stats- og samfunnsvitenskapelige miljøet i Norge og er blitt stående som det største verket om norske maktforhold i etterkrigstida.

Maktutredningen tok for seg det norske administrative apparatet, organisasjonene i arbeids- og næringsliv, de økonomiske makt-grupperingene, massemedia og multinasjonale selskapers makt (NOU 1982: 3). I boka "Politisk organisering" (Olsen 1978) lanseres ideen om den segmenterte norske stat. Dette er en annen måte å framstille maktfordelingen i samfunnet på. Ideen om den segmenterte stat framstiller det norske politisk-administrative systemet som et sett av beslutningsarenaer organisert på tvers av byråkratiske fagskiller. Arenaene er organisert rundt spesielle typer næringspolitikk, som f. eks. landbruk, eller rundt funksjoner som helsevesen eller utdanning. Aktørene på arenaene vil komme fra visse organisasjoner, stortings-komiteer, departementer osv. Man kan tenke seg at slike segment får makt innenfor den tilhørende del av offentlige politikk, slik at politikken på området domineres av det som skjer innenfor segmentet (Olsen 1978).

Christensen o.a. (1979) hevder at det i forholdet mellom organisasjonene og forvaltningen fins relativt klare tendenser til segmentert samhandling, særlig innenfor arbeids- og næringslivet. De poengterer imidlertid at motkreftene til segmentering også er tilstede, og bruker partiprogrammene og Finansdepartementets rolle som eksempler på dette. Et segmentert styringssystem medfører spesielle konsekvenser for en minoritetsgruppe som samene, fordi det lett fører til

at ulike departementer eller ulike typer faglige instanser tar hensyn til minoritetsaspektet på ulik måte. Et eksempel på dette er uenigheten i skolespørsmål mellom kirken og statsadministrasjonen på 1900-tallet, der kirken gikk inn for å bruke samisk språk mens statsadministrasjonen stod på ei radikal fornorskingslinje og til tider forbød all bruk av samisk språk i skolen. Et annet eksempel er sektorpolitikken til Landbruksdepartementet, som har ansvar for blant annet reindrifta. For departementet er reindrift først og fremst ei primærnæring der målet er effektiv kjøttproduksjon. Det tas i mindre grad hensyn til at produksjonen er avhengig av hvor mye arbeidskraft som til enhver tid kan settes inn, og at dette igjen avhenger av spesielle samiske kulturtrekk. Det er heller ikke en naturlig oppgave for Landbruksdepartementet å ta hensyn til at næringa er en viktig del av samiske kultur både i praktisk forstand og som symbolbærer for samisk fellesskap, selv om dette vil være et overordnet aspekt ved reindrift for folk innenfor kultursektoren (Paine 1984).

Interessehevdingen i det norske politiske systemet kan til slutt betraktes på en måte som har tilknytning til ideen om segmentert samhandling som utgangspunkt for maktfordeling. Dette perspektivet legger vekt på at politisk innflytelse kan fremmes gjennom ulike kanaler; for eksempel gjennom den numerisk-demokratiske som bygger på partirepresentasjon og valgordninger, og den korporativ-pluralistiske som bygger på interesseorganisasjoner og deres representasjon i departementale råd og utvalg (Egeberg 1978). I tillegg nevner Berg (1978) mediekanalen og kanalen for direkte aksjon, saksorienterte og løst organiserte grupperinger. Dette er en annen måte å se maktfordelingen i samfunnet på enn den som ble skissert opp i innledningen til kapitlet.

Korporativ kanal. Interessehevding gjennom den korporative kanal bygger på tanken om at de som er spesielt berørt av et offentlig tiltak skal få mer å si angående dette tiltaket enn andre. Vi ser dette klart i forhandlingene mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene om lønsspørsmål. Med



hensyn til demokratisk beslutningstaking er interesseartikulering gjennom denne kanalen problematisk fordi det kan være svært vanskelig å trekke et klart skille mellom berørte og ikke-berørte parter (Berg 1978).

Segmenteringsperspektivet knytter den demokratiske og den korporativ kanalen sammen fordi vi i tillegg til representanter for interesseorganisasjoner og administrative organer også venter å finne representanter for politiske parti, det vil si stortingsrepresentanter som komiteemedlem, innenfor et segment. Organisasjoner som inngår i segmentert samhandling kan, i tillegg til å være representert i departementale råd og utvalg, øve innflytelse gjennom å ha for eksempel forhandlingsrett overfor offentlige myndigheter. Organisasjonene kan videre ha uttalerett gjennom hørings- eller remissordninger. Organisasjoner kan bli delegert myndighet ved at en bestemt type organisasjon(er) sammen med bestemte problem og løsninger, blir koplet til bestemte beslutningsmuligheter. Et segment vil ha et korporativt preg dersom det innenfor segmentet finnes organisasjoner som er hierarkisk ordnet, og som har oppnådd tilnærmet representasjonsmonopol overfor myndighetene (Christensen o.a. 1979).

Segmenteringsperspektivet vil ikke være aktuelt med hensyn til samhandling innenfor korporativ kanal dersom vi har å gjøre med interesseorganisasjoner som ikke er representert i departementale råd og utvalg. Disse kan likevel øve påtrykk på tjenestemenn og politikere gjennom uformelle kontakter og personaloverganger. Christensen og Egeberg har sammenliknet deltakerne i samhandlingen mellom organisasjonene og forvaltningen med deltakerne i utvalgs-, forhandlings- og høringssystemet (Christensen o.a. 1979: 188, 195 og 183-188). Dataene tyder på at svært mye av kontakten mellom forvaltningen og organisasjonene utenfor arbeids- og næringslivet har et uformelt preg og foregår utenfor de arenaene jeg nevnte overfor.

Christensen og Egeberg redegjør i korte trekk for hvorvidt et begrep som korporativisme er nyttig i beskrivelsen av det norske politiske systemet. Forfatterne mener at begrepet er lite dekkende for å karakterisere det norske politiske systemet som helhet. Samtidig sier de at de organisasjonsinteressene som i første rekke står i et samarbeid med forvaltningen er arbeids- og næringsinteressene, og at disse igjen har sammenfallende interesser med de to største partiene, Arbeiderpartiet og Høyre. Et annet norsk eksempel på et saksfelt med korporative trekk er næringsinteressene innenfor landbruket. Gjennom landbruksorganisasjonenes omfattende og faste representasjon i offentlige råd, utvalg og politiske fora utgjør disse interessene en sterkt integrert enhet (Dahl Jacobsen 1965).

## 2.2 Tildelingsordninger som statlige ikke-institusjonaliserte virkemiddel.

En tildelingsordning er et av statens økonomiske styringsmidler. En tildelingsordning som virkemiddel skiller seg fra institusjons- eller organisasjonsutforming som virkemiddel, og omfatter et sett av regler eller retningslinjer for saksbehandling (Torgersen 1987). Reglene og retningslinjene kan være tvetydige eller helt klare, men oftest er det visse muligheter for tolking av regelverket i den ene eller andre retningen.

De tildelingsordningene det her er snakk om går over et visst tidsrom, slik at for eksempel engangsbevilgninger til bestemte kulturformål ikke kommer inn under begrepet tildelingsordning. Virkemidlene har relativt entydig og direkte sammenheng med de individer i samfunnet som de skal påvirke. Virkemidlene benevnes som stipend, trygd, bidrag, tilskott etc. Tildelingene er en bestemt komponent i en fordelingsprosess, der hvor det finnes en distributør som deler ut noe, og noen som mottar disse midlene (mottakeren). Offentlige tjenestemenn vil i denne sammenheng være distributøren, mens brukerne er mottakeren.

Prinsipper for tildeling. Tildelingsordninger fungerer etter ulike prinsipp. Torgersen setter opp tre hovedprinsipp; forestillingen om at noen trenger noe (behovstanken), forestillingen om at noen har gjort seg fortjent til noe (belønnings-tanken), og til slutt forestillingen om at det er lønnsomt å investere i noen mottakere (investeringstanken). Denne oppdelingen gjelder i all hovedsak offentlige tildelingsordninger.

Men kan ikke prinsippet om behovsdekning springe ut av et prinsipp om rettferdighet? Har Torgersen oversett dette som en mulig begrunnelse for tildeling?

Behov eller rettferd? Torstein Echoff (1974) prøver å kartlegge hvordan standpunkter begrunnes i ulike situasjoner. Han klassifiserer forskjellige typer begrunnelser, blant annet slutninger fra regler og prinsipper, og konsekvens- og ikke-konsekvensorienterte begrunnelser. En del av begrunnelsene kategoriserer han som rettferdighetsprinsipper. Under dette igjen klassifiserer han ulike typer rettferdighetsprinsipper; objektivt og subjektivt likeverdige tildelinger, forholdsmessig likhet, etc. Ved bruk av prinsippet om forholdsmessig likhet, eller likestilling, tas det hensyn til kjennetegn ved mottaker, og Echoff karakteriserer behov som ett slikt kjennetegn, ved siden av skikkethet, fortjeneste etc.

For Torgersen er altså behovsdekning et prinsipp for tildeling, mens det for Echoff er et kjennetegn ved en mottaker av en tildeling. Ifølge Echoff er tildelingen kommet i stand ved at et prinsipp om rettferdighet har slått gjennom. Men er dette en fruktbar måte å se departementets engasjement i saken på? Kan dette kaste lys over myndighetenes forvaltning av skoletilbudet for samiske barn?

Som svar på dette spørsmålet vil jeg hevde at rettferdighetsbegrunnelser for tildelinger er en generell begrunnelse og at mer spesifikke kategorier av begrunnelser vil kunne si oss

mer om de enkelte tildelingensordningene og hvordan de forvaltes.

Et eksempel på en slik begrunnelse for tildeling som lettere kan etterspores, er Torgersens forestilling om lønnsomhetskriterier som tildelingsprinsipp. Det at en stat har en rettferdig deling av fellesgodene som mål er imidlertid ingen garanti for at dette skjer. Det innebærer at en forklaring som henviser til et prinsipp om universelle rettigheter er en forklaring som befinner seg på et nivå der den ikke kan si oss noe om forholdet mellom årsak og virkning. Her følger et eksempel som illustrerer dette.

I mellomkrigstida proklamerte Folkeforbundet etniske minoriters rett til kulturell opprettholdelse og utvikling. Traktaten om minoritetsvern som ble utviklet under Fokeforbundet i mellomkrigstida, har nedfelt seg i norske retningslinjer. Traktaten omfattet blant annet "særlige garantier for bruk av eget språk og opprettholdelse av egne institusjoner" (Ot. prp. nr 33, 1986-87: 28). Det heter videre i proposisjonen at den norske assimileringspolitikken, særlig slik den ble ført på det språklige området, har stått i skarp motsetning til forbundets rettsoppfatning.

Alle de ulike prinsipper for tildeling hviler forsåvidt på et prinsipp om rettferdighet, fordi selve eksistensen av en tildelingsordning må bero på at noen har syntes den er rettferdig.

Jeg begrenser derfor bruken av Echoffs begrep om et rettferdighetsprinsipp til å slå fast at eksistensen av tildelingsordninger som er satt i verk for å sikre en rimelig offentlig fordeling av goder kan sees som et uttrykk for at den norske stat, som andre moderne velferdsstater, ser det som en av sine hovedoppgaver å forvalte fellesgodene på en mest mulig rettferdig måte. Forsøk på behovsoppfyllelse i henhold til Torgersens prinsipp om tildeling via et behov er en av måtene å forvalte disse godene på. Hva som er rettferdig i denne

forbindelse vil bestemmes av den eller de grupper som har størst innflytelse over prinsippene for fordeling, og dette er igjen et spørsmål om maktfordeling i samfunnet.

I tråd med dette kan man si at retten til samisk-undervisning er oppnådd fordi de bevilgende myndigheter har sett et behov for den slags undervisning. Spørsmålet om rettferdighet er altså ikke interessant i denne omgang. Det som nå er interessant er å undersøke myndighetenes bakgrunn for tildeling på grunnlag av behov i befolkningen.

Behov alene kan ikke forklare eksistensen av tildelingsordninger. Det fins mange behov. Når ett behov oppnår tildeling, må årsaken være å finne i dagsordens- og prioriteringsprosesser, der blant annet rettferdighetsprinsipper eller hensynet til politisk gevinst kan spille inn. (Daugaard, Jensen 1981)

Behov og kompensasjon som grunnlag for tildeling. Framveksten av den norske velferdsstaten skjøt for alvor fart i tida etter 2. verdenskrig. Det Norske Arbeiderparti hadde regjeringsmakt nesten uavbrutt fram til 1965. Det la grunnlaget for utviklingen av et nett av tiltak innafor helse- og sosialvesen og på kultur- og utdanningssektoren. Siktemålet var å hjelpe arbeiderklassen og andre underpriviligerte grupper fram til større likhet med de høyere samfunnsklassene blant annet med hensyn til bolig, arbeid, utdanning og helsetilbud. Partiet førte en utjammingspolitikk med vekt på økonomisk utvikling og vekst gjennom industrialisering, og effektivisering av primærnæringene. Samtidig med utbyggingen av velferdstiltakene skulle landet gjenreises etter krigsødeleggelsene. Regjeringen hadde mange og viktige saker på dagsordenen, og hadde bred støtte i befolkningen.

Parallelt med veksten i sosiale, kulturelle og økonomiske rettigheter skjedde det ingen tilsvarende vekst i rettigheter på etnisk grunnlag. Kanskje fordi de generelle velferdstiltakene i så stor grad var av sosialpolitisk og personrettet

karakter og fordi målet var større likhet, kunne krav om rettigheter på etnisk grunnlag bli vurdert som uttrykk for differensiering og til og med forskjellsbehandling. Derfor ble flere tiltak som rettet seg inn mot de samiske områdene, enn nødvendig, definert som sosialpolitiske tiltak. Behovene som ble søkt dekket var ikke definert som særegne behov ut fra at gruppen tilhørte en spesiell språklig og kulturell tradisjon med en tilpasning som på noen områder skilte seg fra nordmenns tilpasning, men som manglende velferd. Tiltakene var ikke samordnet som tiltak spesielt innrettet mot den samiske befolkning, og dette gjorde at samiske organisasjoner i liten grad fikk innflytelse på utforming og gjennomføring av tiltakene. Som eksempel kan nevnes støtten til boligreisning for de som flyttet fra utkantene og inn til et regionalt senter, slik det for eksempel skjedde i Tysfjord på 1960-tallet, og boligreisningsprogrammet for indre Finnmark, som ble startet i 1969. Likeledes ble bevilgninger til duodjivirksomhet i starten gitt av Sosialdepartementet. Midlene ble bevilget via et kriterium om tildeling til "sosialt funksjonshemmede" (Mathiesen 1980).

Så tilbake til hva Torgersen mener kjennetegner tildelinger fundert på prinsippet om behov og kompensasjon. Behovsdekning i velferdsstater tar sikte på å sikre den enkelte et visst minimum av goder (Torgersen 1987). Torgersen sier videre at en velferdsstat vanligvis ikke har radikal utjevning som mål, men heller prøver å etablere et sikkerhetsnett som kan fange opp problemene. Det er myndighetene som fastsetter når dette nettet fungerer tilstrekkelig godt, men gjennom for eksempel media blir resultatet av ordninger ofte kritisert. Dersom denne kritikken brer seg vil politikere ofte, med støtte i befolkningen, ta initiativ for å endre ordningen. Derfor kan det ikke sies noe entydig om hvem som fastsetter standarden for ulike typer behovsdekning. Med unntak av de siste årene har det skjedd en stadig heving av behovsnormene, og ifølge Torgersen (1987) kjennetegner dette historien om utviklingen av behovsorienterte tildelingsordninger. Det som skiller behovsprinsippet fra de andre prinsippene for

tildeling er for det første at det kreves en liste over det eller de behov som skal dekkes, og for det andre kriterier for vilken tilstand en ønsker å bringe mottakeren i, det vil si hvor mye som skal til før kriteriene er oppfylt. Det er vanskelig å fastslå hva slags behovskriterier som bør håndheves. Vilket nivå skal for eksempel en eneforsørger bringes opp til økonomisk for at familien skal kunne fungerer rimelig bra? Torgersen har ikke noe svar på hvordan dette håndheves. Han innskrenker seg til å hevde at moderne samfunn synes å gi rom for betydelig frittflytende generøsitet, og at pågang fra forskjellige interessegrupper kan være med på å løfte kravene for behovsoppfyllelse.

Dette betyr at distributøren i tilfeller av tildeling etter behov, til en viss grad vil være interessert i mottakerens liv og levnet for å kunne avdekke eller registrere den enkelte mottakerens behov. For å få systemet til å fungere, må det finnes regler etc. for hvordan denne registreringen skal skje. Regelverket kan også være utformet på en slik måte at det er opp til den enkelte potensielle mottaker å bevise eller bekrefte sitt behov for et spesielt tiltak.

Behovstildeling kan foregå på to måter. Enten på et generelt grunnlag med sikte på å øke mottakerens totale ressursmengde via tiltak som skattelette, sosialhjelp etc. Eller tildelingen kan ta sikte på å dekke spesifikke behov ved hjelp av tiltak som boligstøtte og borteboerstipend (Torgersen 1987). I det første tilfellet må en eventuell mottaker kunne regnes innunder den kategorien som en har bestemt som målgruppe for tildeling. I tilfeller av spesifikk behovsdekning må mottaker som enkeltperson fylle kriteriene for mottak.

Torgersen legger stor vekt på problemet omkring testing av behovet hos mottakeren. Dette kan være et ømt punkt i tildelingsprosessen. Det engelske sosialvesenet ble tidligere involvert i virksomhet som kunne minne om politiovervåking, når etaten for eksempel ønsket å kontrollere om kvinner som mottok stønad som eneforsørgere ikke hadde et mannfolk i kosten.

Distributøren kan også ønske å være sikker på at midlene går til det registrerte behovet og ikke blir benyttet til andre ting som rusmiddel og luksusvarer. Dette gjelder ikke de tildelingene som er organisert som offentlig service; helsevesenet, skolevesenet og andre institusjoner.

Tildelingsordningers generalitet. Stein Rokkan (1952) diskuterer vilke data som best kan forklare de prosessene som har gitt seg uttrykk i politisk tenkning. Han tar for seg såkalte argumentasjonssekvenser, eller samtaler med en rimelig relevans for senere avgjørelser. Rokkan legger vekt på at prosesser som setter igang og vedlikeholder diskusjoner genereres og er noe av grunnlaget for, de prosessene som skaper politisk tenkning og teori i et samfunn. Forfatteren konstruerer deretter en skala "in terms of levels of generality" (Rokkan 1952: 45). Skalaen er ment å måle avgjørelsers generalitet og konsekvensrikdom. Skalaen skal kunne plassere avgjørelser høyt eller lavt etter hvor mange handlingstyper de er bestemmende for, og hvor mange slags situasjoner de er relevante for. Den typen virkemiddel Torgersen definerer som tildelingsordninger befinner seg relativt lavt på en slik skala (Torgersen 1987). Brede, konstitusjonelle rammer vil derimot rangere høyt.

Ifølge Rokkan har det tradisjonellet vært argumenter av høygradig generalitet som har vært brukt som kildemateriale i framstilling av politisk tenkning. Rokkan argumenterer i denne artikkelen imidlertid for bruk av lavgradig materiale, ved å hevde at politiske tenkemåter ofte først har måttet slå gjennom på dette lavgradplanet før det har fått innflytelse på et høyere politisk generalitetsplan. Avgjørelser angående utvikling innenfor skolesektoren vil befinne seg høyt på Rokkans generalitetsskala, mens løpende avgjørelser angående undervisningstilbudet for samiske elever i Nordland antagelig vil befinne seg lavt på skalaen. Det er grunn til å tro at validiteten av alle data generelt er synkende jo flere nivå de genereres opp gjennom, men at dette vil avhenge av saksfeltet, hvor nær nivåene er tilknyttet hverandre organisatorisk og



hvor selvstendig aktørene på de ulike plan kan handle (Grønhaug 1974). Med støtte i Rokkan er det mulig å hevde at avgjørelser angående undervisningstilbudet for samiske grunnskoleelever kan si oss noe om hvordan avgjørelser omkring mer generelle og prinsipielle spørsmål om spesielle samiske rettigheter tas.

### 2.3 Tilgjengelighetsteori.

Tilgjengelighetsteori slik den brukes av blant annet Bleiklie, Dahl Jacobsen og Thorsvik i artikkelen "Forvaltningen og den enkelte" (1979) konsentrerer seg om vilke begrensninger som ligger på den enkelte mottakere av tildelinger, eller bruker, når det gjelder å skaffe seg tilgang til en fordelingsprosess. Politisk artikulering gjennom demokratisk, korporativ; direkte aksjons- og medie-kanalen kan sees som forsøk på å få adgang til en tilgjengelighetsstruktur. Strukturen gjenspeiler et administrativt fordelingsystem, og består av en terskel, en kø (forutsatt at det er en begrenset ressurs som fordeles) og en skranke. Disse elementene virker innenfor strukturen etter henholdsvis adgangsregler, prioriteringsregler og samhandlingsregler (mellom tjenestemenn og brukere) (Bleiklie o.a. 1979).

Jan Thorsvik (1982) setter opp tre faktorer til hjelp for å forstå forholdet mellom det offentlige forvaltningsapparatet og brukere. Det første er trekk ved organisasjonen. Under dette punktet er det egentlig trekk ved tjenestemennene i organisasjonen Thorsvik tar opp. Modellen innebærer at tjenestemenns organisasjonsadferd eller arbeidsmåte må forstås både som formelle og uformelle trekk ved organisasjonen, og som trekk ved den enkelte tjenestemann som sosial person. Sosial person er betegnelsen på en persons totale rollesett. Forfatteren hevder dette på bakgrunn av en generell organisasjonsteoretisk debatt. Denne debatten tar opp spørsmålet om hvorvidt byråkratiske organisasjoner påtvinger tjenestemennene en spesiell organisasjonsadferd og arbeidsmåte, eller om byråkratiske system tvertimot har en struktur som åpner for tjenestemenns preferanser.

Som andre faktor setter Thorsvik opp trekk ved organisasjonens omgivelser, deriblant brukerne. Her framstiller forfatteren hvordan organisasjonen har som strategi å minimalisere usikkerhet, svekke avhengighet, legge tilrette for oversiktelige omgivelser etc. Dette fører til at tjenestemennene vil foretrekke å arbeide med de brukerne som organisasjonen har gode løsninger for. Det kan på den annen side medføre at brukerne organiserer seg i kollektiv protest mot forvaltningsapparatets virkemåte eller de avgjørelser som tas.

Tredje faktor er trekk ved samhandlingssituasjonen mellom organisasjonens tjenestemenn og brukerne. Her diskuterer Thorsvik blant annet tjenestemenns overlegenhet når det gjelder å definere situasjonen, det vil si sette regler for hvordan samhandlingen skal foregå, og videre hvordan tjenestemenn kan prioritere bestemte brukere i en kø. Tjenestemenn kan velge å lempe på reglene, eller etterleve dem på en rigid måte.

Brukernes strev med å vinne fram gjennom samhandling diskuteres også. Ved hjelp av begrepet "exit" illustrerer Thorsvik en situasjon der brukerne bryter samhandlingen, og "voice" betegner en situasjon der brukerne artikulere misnøye eller fremskaffer ny informasjon.

Til slutt i artikkelen setter Thorsvik opp en såkalt tilgangsmodell som skisserer en tilgangsstruktur. Denne består av de samme elementene som den tidligere omtalte tilgjengelighetsstrukturen: kø, terskel og skranke. Regelsettet som knytter seg til elementene er etter min mening utførlig og oversiktlig behandlet av Bleiklie o.a. (1979) og i artikkelen "Fordelingspolitikken forvaltning" av Dahl Jacobsen (1982).

Regulering av deltakelsen i forvaltningsprosessen gjennom en tilgjengelighetsstruktur, illustrert ved bruk av tre begrep.

a) Terskler. Dahl Jacobsen o.a. (1982) diskuterer vilke terskler potensielle brukerne må komme over for å bli godkjent som bruker. Forvaltningen som et fordelingsystem reagerer

ikke på behov, men på etterspørsel. Behov må omformes til etterspørsel, før de kan bli registrert i fordelingssystemet. Mottakeren må derfor for det første over en registreringsterskel. Dahl Jacobsen tilskriver dette trekk ved den potensielle brukeren, som mangel på kunnskaper om rettigheter, motvilje mot å ligge det offentlige til byrde og mangel på tid og ressurser til å arbeide for å komme over terskelen.

Behovsregistrering, eller etterspørsel, fører ikke nødvendigvis til behovsdekning. Det finnes for det andre en kompetanseterskel, som stiller krav til mottakeren utover det å ta initiativ. Terskelen innebærer krav om dyktighet når det gjelder å formulere et problem overfor tjenestemennene, og om kjennskap til regelverket og arbeidsmåte i forvaltningen. Noen ganger må brukeren også over en effektivitetsterskel. Den består blant annet i at tjenestemennene kan bruke hensynet til en effektiv saksbehandling som argument for å avvise en søknad om tildeling eller redusere summen det er søkt om.

b) Køer. Kø- eller prioriteringsproblemer vil bare eksistere i de tilfeller hvor en tildelingsordning er tilført begrensede ressurser. Slike problem kan oppstå når den faktiske regelansværelsen avviker fra det formelle regelverket fordi regelverket strider mot tjenestemennenes problemoppfatning. I tilfeller med uklare eller kompliserte regler løser dette seg selv ved at det gis rom for skjønnsutøvelse. Hvis etterspørselen overstiger tilbudet kan dessuten tjenestemannen settes under press for å avvike fra de reglementerte prioriteringsreglene. For det tredje kan midlene være helt eller delvis unndratt det offentliges kontroll, slik at det blir vanskelig å gjennomføre prioritering etter enkle, stabile regler. Mulighetene for å påvirke tjenestemennene er da relativt stor. Eksempler på ytelser i denne kategorien er bolig og arbeid (Bleiklie o.a. 1979).

c) Skranker. Skrankeproblemer er forhold som innvirker på deltakernes muligheter til å få kontroll over forhandlings-situasjonene og få sitt syn gjennom. Samhandlingsproblemer

kan oppstå når adgangs- og/eller prioriteringsregler er uklare, kompliserte eller fraværende. Videre kan samhandlingsproblemer oppstå dersom det er uklart hvem som har anledning til å delta i samhandlingen. For det tredje kan det oppstå problemer med hensyn til hvem som skal ta initiativ og hvem som skal respondere og hvem som skal forholde seg passive under samhandlingen.

"Samtidig blir spørsmålet om berettigelse og tildeling først avgjort ved skranken, slik at egenskaper ved tjenestemannens og brukerens aktivitet i samhandlings-situasjonen blir avgjørende. Tjenestemannen kan være passiv og unnlate å opplyse om vilke rettigheter brukeren har eller vilken informasjon som kreves av ham. Alternativt kan tjenestemannen overfor brukere som røper lite kjennskap til sine rettigheter, avgjøre vilke ytelser eller hvor meget av en ytelse de kan søke om. Brukere kan enten forholde seg passiv og akseptere tjenestemannens premisser for samhandlingen enten denne forholder seg passiv eller ikke. Eller han kan vise aggresivitet og pågåenhet og legge press på tjenestemannen slik at saken blir avgjort til hans fordel". (Bleiklie o.a. 1979: 228-229).

Bleiklie legger her vekt på betydningen av selve forhandlings-situasjonen etter at brukerne har skaffet seg formell adgang til disse, og kommet seg fram til forhandlingsbordet. Dernest trekker Bleiklie fram ulike strategier som deltakerne kan anvende i situasjonen, og som ifølge han kan være avgjørende for hvorvidt brukeren når frem eller ikke.

#### 2.4 Forvaltning eller skjønn?

I boka "Byråkrati og beslutninger" fra Maktutredningen (Lægroid og Olsen 1978) kommer en fram til at offentlige tjenestemenns sosiale biografi, det vil si geografisk tilhørighet, foreldres inntekt og utdanning etc. ikke er representativ for den norske befolkning. Offentlige tjenestemenn kommer fra høyere sosiale lag enn nordmenn flest, de har høyere utdanning og har sterkere tilknytning til offentlig sektor. Dessuten er det en relativt sterk overvekt av menn fra Oslo og Østlands-området forøvrig. Tjenestemennene kan derfor ikke forventes å representere det samiske innslaget i befolk-

ningen.

Innenfor deler av organisasjonskulturen er tjenestemennene relativt like (Læg Reid 1978), mens tjenestemennene i ulike departement i større grad kan variere når det gjelder i tankemønster. Variasjonene i tankemønster må forstås ut fra tjenestemennenes byråkratiske biografi, det vil si deres karriere, plassering i forvaltningsstrukturen og kontaktflater mot omgivelsene. Likevel skiller den samlede utøvelsen av forskjellige typer offentlige tjenestemannsroller seg fra utøvelsen av andre typer jobbroller. Vi kan si at det eksisterer en tjenestemannsrolle "på papiret" som inneholder de elementene jeg har nevnt ovenfor.

Det er grunn til å tro at disse rollemønstrene har relativt lett for å festne seg i store organisasjoner som for eksempel departement. Små byråkratiske organisasjoner utenfor de mest sentrale delene av landet, som fylkesmanns- og skoledirektørembeter samt kommuneneadministrasjoner, vil derfor ventelig i større grad enn de store organisasjonene være preget av enkeltpersoner, og av omgivelsene (Egeberg 84).

Tjenestemannsrollen. Den formaliserte tjenestemannrollen er konstruert for bruk i upersonlige relasjoner, og utøvelsen av rollen krever bare segmentær involvering (Jehenson 1973). Andre roller som forvalteren ser som like eller mer betydningsfulle for seg selv, kan og skal han eller hun formelt sett holde adskilt fra utøvelsen av forvalterrollen. Imidlertid må tjenestemannen tidvis utøve faglig skjønn. Han blir da nødt til å foreta mer eller mindre selvstendige vurderinger fordi det ikke fins retningslinjer for alle sider ved utførelsen av jobben. Tjenestemannen skal altså arbeide både i rollen som den tradisjonelle byråkrat og som sosial person, det vil si i kraft av det totale sett av roller som personen innehar.

Forvaltningsapparatet viderefører og iverksetter politiske beslutninger, og de ansatte arbeider i forlengelsen av en

politisk prosess. Det eksisterer imidlertid knapphet på tid, energi og oppmerksomhet i den politiske ledelse (Olsen 1978). Derfor er forvaltningen idag tillagt spillerom for visse valg når det gjelder iverksettingen av avgjørelser. I dette spillerommet gis tjenestemenn mulighet til å utøve skjønn. Bruken av skjønn i offentlig forvaltning har på noen områder økt blant annet gjennom en utvidet bruk av rammelovgivning til fordel for detaljlovgiving. Dette er blant annet tilfelle for fiskerisektoren. En kan si at et overbelastet politisk system som det norske forutsetter at forvaltningen inngår i forhandlinger med interessenter og brukere der skjønnsutøvelse inngår.

Når det gjelder sentral-administrasjonen, legger byråkrati-teori og tradisjonell rettstankegang vekt på følgende trekk: Legalistisk tankemåte, vekt på autoritet, det vil si på kommandovei og tjenstedisiplin, upartiskhet og upersonlighet, en apolitisk holdning, og lukkethet i den forstand at arbeidsoppgavene blir utført "utenfor offentlighetens innsyn og innflytelse" (Lægroid 1978). Tjenestemannen deltar i forvaltningsprosessen på bakgrunn av jobbstatus, og handler innenfor et legalt styringssystem. Dette gjelder både i utarbeiding av retningslinjer og forskrifter og i tolkningen av disse.

"Den skjulte mønsterplan" er et begrep som henspeiler på læring i skolen, som ikke omtales i Mønsterplanen, for eksempel normer for lydighet og gruppedisiplin. På samme måte kan et begrep som "den skjulte saksbehandling" dekke de forhold ved offentlige tjenestemenns arbeidsrutiner som ikke er nedtegnet i arbeidsinstruks, retningslinjer for saksbehandling etc., altså det jeg tidligere har benevnt som skjønnsutøving. Normer for skjønnsutøving kan føre til at spesielle typer saker oftere blir lagt til siden enn andre saker, at spesielle typer saker blir mangelfult utredet eller at spesielle argument blir vektlagt slik at en oppnår å framstille saken på en tilsiktet måte.

Det er viktig å være klar over at administrativ skjønnsutøving, som kan ses på som irregulære innslag i administrativt arbeide, ikke bare forårsakes av den enkelte utøver av arbeidet. En måte å se saken på er å hevde at de ansatte "gjør bare jobben sin", her som andre steder, og at det er omstendighetene rundt arbeidet som gir rom for utøving av skjønn, uklare mønster for deltaking, sein saksbehandling, rigiditet etc. Irregulære innslag i iverksettingen av lover og regler er i dette perspektivet en systemkonsekvens.

### 2.5 Roller og legitimitet i åpne og lukkede forvaltningsprosesser.

Det begrepet om legitimitet som jeg skal diskutere i dette kapittelet gjelder for det første den legitimitet aktører kan oppnå som henholdsvis distributør og mottaker i lukkede forvaltningsprosesser. Med en lukket forvaltningsprosess mener jeg en prosess hvor en distributør behandler en sak om tildeling og foretar tildeling på grunnlag av dette. Selv om mottakeren overfor distributøren kan protestere på fordelingsmåten eller størrelsen på tildelingen, trekkes det ikke inn andre grupper, og prosessen slutter med at mottakeren tar imot sin del av det som deles ut. Deltakere i prosessen er offentlige tjenestemenn, og brukere.

For det andre skal dette kapittelet omhandle legitimitet for de ulike deltakergruppene i forhandlinger i åpne forvaltningsprosesser. Med en åpen prosess mener jeg de tilfeller hvor den lukkede prosessen utvides til å omfatte deltakere utover distributør og mottaker, så som interesseorganisasjoner, media etc. I en slik prosess kan i prinsippet alle delta som oppnår legitimitet som deltaker.

Legitimitet i lukkede forvaltningsprosesser gir ikke automatisk legitimitet i den "tilhørende" åpne forvaltningsprosessen. Et eksempel på dette er fordeling av et offentlig gode hvor distributøren på en eller annen måte er underlagt taushetsplikt, for eksempel tildeling av sosial stønad. På den

annen side kan det være slik at legitimitet i åpne forvaltningsprosesser forutsetter legitimitet i den "tilhørende" lukkede prosessen.

Offentlige tjenestemenn vil av effektivitetshensyn være interessert i å skape minst mulig strid omkring behandlingene, det vil si forhindre at lukkede forvaltningsprosesser utvides til åpne. (Lægneid 1978) Et unntak her vil være de tilfeller hvor forvaltningsapparatet ønsker å kooptere ei brukergruppe ved å vinne fram i en åpen forvaltningsprosess og dermed skape bredere aksept for en sak eller en avgjørelse. Brukere og interessenter, derimot, vil ha større interesse av å åpne prosessen og utvide antall deltakere til også å omfatte for eksempel media for å mobilisere støtte. Dette kan bunne i at forvaltningsapparatets legale maktgrunnlag i den lukkede prosessen setter brukergruppen i en underlegen situasjon i de tilfeller hvor denne ikke utgjør en relativt sterk og godt organisert pressgruppe. Ifølge Schattschneider (1960) vil det alltid være den svake part i forhandlinger, som forsøker å appellere til en høyere instans for å få støtte.

Interessebytte. Hensikten med å anvende disse legitimitetsbegrepene er å belyse nærmere hvorfor noen brukergrupper kommer relativt dårligere ut i forhandlinger med forvaltningsapparatet enn andre. Spørsmålet om innflytelse i forhandlingene ser jeg som et spørsmål om å mobilisere legitimitet. Det fins andre måter å belyse spørsmålet om makt i forhandlinger på, for eksempel ved å betrakte forholdet mellom deltakerne som et spill om makt, eller en bytterelasjon, der sanksjon uveksles mot bytte. I en slik relasjon vil den ha mest makt som er minst interessert i å opprettholde relasjonen, og har kontroll over noe som den annen part har interesse av. (Hernes 1975) Men i relasjonen mellom offentlige tjenestemenn og brukere i en forvaltningsprosess synes kontrollen over det som er gjenstand for interesse i utgangspunktet å være så skjevfordelt, at en slik analyse ikke vil kunne si oss så svært mye interessant om maktforholdene. Jeg ønsker å si noe om hvordan kontroll over ressurser som kan gi høy legitimitet



kan endre maktbalansen, og hva som framskynder eller forhindrer aktørers ressurskontroll. Ressurskontroll er ikke gitt, men kan til en viss grad endres ved handlinger som øker deltakeres eller deltakergruppes legitimitet i forhold til de andre deltakerne.

Interessenter og brukere går inn i forhandlinger med forvaltningsapparatet fordi de ønsker å påvirke utfallet av forvaltningsprosessen. I strevet etter å legitimere seg sterkest mulig i forhandlingssituasjonen, vil deltakerne se seg om etter vilke ressurser de rår over, som kan brukes for å oppnå dette. Hver av deltakerne har et sett av roller, eller et rollereportoir, som eieren kan aktivere eller la være å aktivere. Til hver av rollene er det knyttet ulike rettigheter og plikter. Farsrollen, for eksempel, medfører plikten til å underholde barnet og retten til de gleder det medfører å ha et barn, og rollen som arbeidstaker medfører arbeidsplikter og retten til lønn og diverse trygdeordninger. En rolle kan altså gi visse rettigheter.

Offentlige tjenestemenn sin legitimitet er bygd på et legalt, formellt og rasjonellt regelverk. Ifølge Weber er byråkratiet den reneste typen legalt herredømme. Innenfor denne typen herredømme er det ikke tjenestemannen selv som adlydes. Regelverket bestemmer hvem som skal adlydes, og i hvilken utstrekning vedkommende skal adlydes. (Weber 1971) Dette legale kompetansegrunnlaget gir offentlige tjenestemenn en automatisk legitimitet både til å forestå relativt ukompliserte tildelinger (lukket prosess), og til å delta i forhandlinger om tildelingen i de tilfeller hvor tildelingen blir utsatt for kritikk (åpen prosess). De to tilfellene av legitimitet er ikke avhengig av hverandre. Dette betyr uten videre at skjønnsutøvelse, i den grad regelverket gir rom for det, også er legitimt.

Et tilfelle hvor det kan settes spørsmålstegn ved offentlige tjenestemanns legitimitet er når en sak utredes av offentlige instanser på ulike nivå, og tjenestemennene på de ulike

nivåene er uenige om hva som skal være grunnlaget for, og resultatet av utredningen. I et slikt tilfelle vil det spille inn hvem av partene som er i stand til å mobilisere legitimitet gjennom andre deltakergrupper. I tillegg til disse to gruppene offentlige tjenestemenn fins det en tredje mulig deltakergruppe som jeg vil nevne sammen med de offentlige tjenestemennene.<sup>1</sup> Sabatier (1987) har kalt denne gruppen tjenestemenn for street-level bureaucrats. Dette kan for eksempel oversettes til bakke-byråkrater på norsk. Bakkebyråkrater er representanter for offentlig service, som for eksempel leger, lærere og postbetjenter, som utmerker seg ved at de samhandler direkte med brukergrupper. Sabatier hevder at bakkebyråkrater kan utføre jobben sin relativt uavhengig av politiske målsettinger når det gjelder å iverksette offentlige service-tiltak. Særlig gjelder dette profesjoner med høy status, som for eksempel legestanden. Disse har ikke automatisk legitimitet, men gjennom førstehands kjennskap til de enkelte sakene vil de ha svært høy legitimitet overfor den offentlige instansen som har det administrative ansvaret for service-institusjonen de er ansatt ved. Bakkebyråkratene har legitimitet både overfor lokale og sentrale instanser. Ved å støtte instansen på det ene nivået kan de gi denne legitimitet i forhold til instansen på det andre nivået. Bakkebyråkratene kan også velge å ikke støtte noen av de offentlige instansene, men heller gi sin støtte til brukerne.

Offentlige tjenestemenn kan utøve jobbrollen legitimt ut fra ulike hensyn. Siden tjenestemenn deltar som representant for et upartisk og legalt styringsverk, har de ikke anledning til å legitimere deltakelse åpent gjennom andre roller enn jobbrollen. Men muligheten for å utøve skjønn gir offentlige tjenestemenn sjansen til å legitimere andre roller indirekte gjennom jobbrollen. Dette er i overensstemmelse med Torviks (1982) tilgangmodell som impliserer at arbeidsmåten til offentlige tjenestemenn ved siden av trekk ved organisasjonen

---

<sup>1</sup> Dersom instansene fins på flere enn to nivå får en selvsagt også flere enn to tjenestemannsgrupper

må forstås som trekk ved den enkelte tjenestemann som sosial person.

En tjenestemannen kan for det første velge å etterleve regelverket han er satt til å forvalte på en nitid måte, og følge opp måten lignende saker er blitt avgjort på tidligere. For det andre kan en offentlig tjenestemann maksimere organisasjonens interne interesser, som effektivitet, minimalt med støy rundt avgjørelser, etc. Sist men ikke minst kan tjenestemannen prioritere å utnytte muligheten til skjønnsutøvelse til å maksimere brukernes interesser.

Den formelle legaliteten gir ikke det offentlige byråkratiske regelverket legitimitet uten videre. Bare i den grad regelverket blir fulgt opp av de som er satt til å forvalte det, og befolkningen er villig til å akseptere reglene, har det offentlige forvaltningsapparatet legitimitet. Den eneste måten det konstitusjonelle regelverket kan vinne aksept på er gjennom konsekvensene eller resultatet av anvendelsen av regelverket. (Offe 1984) Dette gjelder regelverkets legitimitet. I det foregående har jeg imidlertid ikke diskutert hvorvidt det regelverket tjenestemennene forvalter, har legitimitet i befolkningen eller ikke, men hvorvidt rollen deres som tjenestemann gir dem legitimitet til å anvende regelverket og delta i forhandlinger omkring denne anvendelsen. Jeg skiller altså mellom forvaltningsapparatet som et saksbehandlingssystem, og den enkelte tjenestemann sin utøvelse av jobbrollen i konkrete saker.

Brukerne. I tillegg til offentlige tjenestemenn har også mottakerne automatisk legitimitet i forvaltningsprosessen, på én betingelse. Dersom det dreier seg om fordeling av et offentlig gode der det er opp til de potensielle brukerne selv å stå fram og bevise eller bekrefte sin berettigelse som bruker, kan begrensninger på muligheten til å stå fram føre til legitimeringsvansker. Brukerne kan motvirke omkostningene ved denne måten å legitimere seg på ved å opptre kollektivt innenfor en organisert enhet, eller ved å tilslutte seg en

allerede eksisterende organisasjon som kan fremme deres brukerinteresser. I begge tilfeller kan brukerne velge om de vil framstille seg som bruker eller som en organisert interessent, det vil si organisasjonsmedlem, eller om han eller hun eventuelt vil opptre vekselvis i begge kapasiteter. Hvis det ikke fins noen egnet organisasjon fra før vil brukerne lett møte de samme begrensningene på forsøk på å danne en fast interesseorganisasjon som de møtte på det å stå fram hver for seg som bruker. Derimot vil kollektiv opptreden over relativt kort tid, for eksempel i form av aksjon rettet mot enkeltsaker sannsynligvis være enklere å få til. Grunnen er at ad-hoc-aksjoner er mindre forpliktende enn fast medlemskap i en organisasjon med en mer generell målsetting. (Olsen og Sætren 1980) Legitimitet i en lukket prosess gir brukergruppen automatisk legitimitet i en åpen, og omvendt.

Sakkyndige instanser har ikke automatisk legitimitet dersom ikke disses medvirkning er lovfestet. Et eksempel på et slikt tilfelle hvor slik medvirkning er lovfestet er psykiatrisk sakkyndiges innflytelse på en straffesak der det er tvil om den tiltaltes tilregnelighet i gjerningsøyeblikket. Legitimiteten til sakkyndige instanser i den lukkede forvaltningsprosessen gir ikke automatisk like høy grad av legitimitet i den åpne forvaltningsprosessen. Samisk Utdanningsråd (SUR) er departementets sakkyndige og rådgivende instans i utdanningsspørsmål angående den samiske befolkningen. Rådet har sju medlemmer. Formannen oppnevnes av Kirke- og Undervisningsdepartementet på fritt grunnlag. Tre av medlemmene foreslås av Norsk Sameråd og Grunnskolerådet, og Rådet for Videregående Utdanning og Lærerutdanningsrådet har forslagsrett på hver sin representant. Samisk Utdanningsråd har samme status som Grunnskolerådet og Rådet for Videregående opplæring, men har større spennvidde enn disse rådene, da de stiller med utdanningsspørsmål over hele landet og for alle nivåer, fra barnehage til universitet. SUR har dessuten ansvar for den samiske tolketjenesten, de skal være generelle pådrivere på saksfeltet, og ikke minst skal rådet utvikle læremidler for undervisning i og på samisk. Det skal lages læremidler på tre samiske

språk. For alle tre språkene skal det utarbeides opplegg for undervisning i samisk både som 1. og 2.språk. Når det gjelder undervisning i samisk som 2.språk, skal det dessuten utvikles læremidler også for norske barn. SUR sitt sekretariat er lagt til Kautokeino, og hadde i 1986 ni ansatte.

Interessentene er organiserte interesser, og kan utgjøre en stor og mangeartet gruppe, blant annet etter hvor mye forvaltningsprosessen åpnes. Interesseorganisasjonene kan ha få eller mange medlemmer. De kan dekke mange relativt ulike interesser slik for eksempel en paraplyorganisasjon som Landsorganisasjonen gjør, eller de kan arbeide for mer spesielle saker, slik Santalmisjonen gjør. Videre kan slike organisasjoner være grunnlagt på lokalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå. Dette vil innvirke på vilkenrepresentativitet de oppnår overfor brukergrupper. Interessentenes legitimeringsproblem består i at de må kunne "bevise" at de er representative i forhold til brukergruppen de deltar på vegne av.

Politikere eller politiske organer må legitimere deltakelse i en åpen forvaltningsprosess i henhold til de målsettinger for samfunnsutvikling og de verdier som de er valgt til å arbeide for. Dette kan politikere blant annet gjøre gjennom å støtte aksjoner og interessehevding gjennom korprativ kanal. På den annen side må politikere ta hensyn til vilken politisk gevinst de kan hente ved å støtte saker som fremmes utenfor demokratisk kanal. Ut fra dette perspektivet vil politikere søke å engasjere seg og gi uttalelser om slike saker som fremmes gjennom aksjoner, som har bredest mulig oppslutning i opinionen og som angår flest mulig velgere. En vanlig måte for aksjons- og organisasjonsmedlemmer å søke politisk støtte på er henvende seg til et medlem av en stortingskomite som stiller med saken som det aksjoneres for, i håp om at representanten vil ta dette opp i komiteen. En annen måte er å be en stortingsrepresentant om at saken blir tatt opp i Stortingets spørretime som et spørsmål til statsråden for det departement som saken hører innunder.

Media sin medvirkning i samfunnsdebatten har ført til strid og til flere rettsaker der media er blitt beskyldt for feilaktig framstilling av saker med vekt på én part sine argument og underslåelse av argumentene til den andre part. Mediene når ut til et stort publikum. De har derfor relativt lett tilgang til å påvirke opinionen, og kan på denne måten øve relativt stor innflytelse på opinionens stillingstaken i en sak. Media må selv begrunne deltakelse i forvaltningsprosessen med at de opplysningene de kan legge fram har almen interesse for opinionen når det gjelder å skape et fullstendig bilde av en sak, og at opinionen har "rett" til denne informasjonen.

Sammen med media og politiske representanter, i første rekke stortingsrepresentanter, kan interessentene utøve relativt sterk innflytelse i den åpne forvaltningsprosessen. Strevet for å oppnå legitimitet i de enkelte forvaltningsprosesser kan anta mange ulike former som kan skille seg fra måtene skissert ovenfor. Dette kan blant annet skje ved at grupper inngår i samarbeid. Slikt samarbeid kan for det første skje ved at representanter for ei av gruppene også representerer ei av de andre gruppene, eller sagt på en annen måte innehar flere roller som han eller hun kan bruke til å skaffe ulike parter legitimitet i forhandlingssituasjonen. For eksempel kan en bruker som er organisert både opptre i kapasitet av bruker og organisasjonsmedlem, og gi begge deltakergruppene legitimitet. For det andre kan samarbeid mellom ulike grupper i forvaltningsprosessen gå ut på at ei gruppe tar opp i seg interessene til ei annen gruppe. Dette kan skje ved at brukere velger å hevde interessene sine gjennom en interesseorganisasjon og oppgir deltakelse på aksjons-basis.

For å kartlegge legitimeringssspørsmål i en gitt forhandlingssituasjon kan man spørre: Vilke roller har de ulike deltakerne, som de kan gjøre bruk av for å skaffe seg legitimitet i forhandlingssituasjonen? Og: Vilke begrensninger ligger på deltakerne når det gjelder å benytte de rollene de innehar?

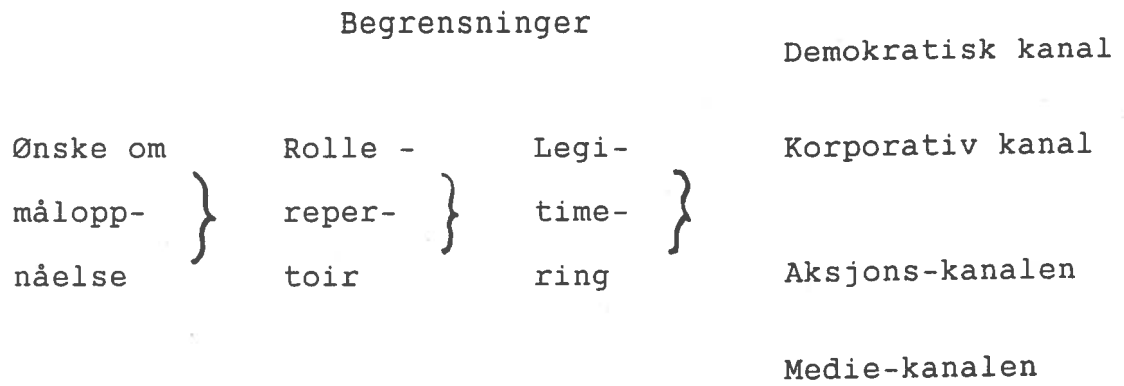
Roller, og kanaler for interessehevding. Tilslutt i dette Kapittelet skal jeg kort nevne forbindelsen mellom ulike parters strev for å legitimere seg, og ulike måter å fremme interesser på i det norske politiske systemet.

Brukerne er de som gjør bruk av institusjoner som skoler og sykehus eller tilskuddsordninger som barnetrygd og DUF-støtte, tiltak som er iverksatt gjennom forvaltningen. Brukerne forutsettes å være en uorganisert eller svært løst organisert gruppe, og forventes derfor å anvende aksjonskanalen for interessehevding. Interessentene, som forutsettes å være en eller flere relativt godt organiserte grupper, er de som hevder interesser gjennom den korporative kanal. Interessentene kan for det første være medlemmer av en organisasjon som igjen er en del av en segmentert beslutningsenhet. Interessentene har da representanter i offisielle råd og utvalg og kan samhandle med forvaltningen på arenaer der reglene for samhandling i stor grad er formalisert. Siden politikere eller politiske organ også vil være representert gir deltakelse på disse arenaene lett adgang til demokratisk kanal. For det andre kan interessentene være urepresentert i utvalg og nemder etc. og forhandle med tjenestemenn på uformelle arenaer. Disse interesseorganisasjonene må i tillegg jobbe aktivt overfor politikere dersom de også ønsker å oppnå innflytelse gjennom demokratisk kanal.

Grensene mellom interessehevdingskanalene er ofte flytende. Interessehevding gjennom aksjons-kanalen kan etter en tid utvides til å omfatte både politikere og interesseorganisasjoner, og det at media dekker en aksjon fører også gjerne til at en aksjon går over til å bli interessehevding gjennom korporativ kanal.

Fig. 2.5

Hvordan aktører kan hevde sine interesser i en forvaltnings-  
prosess gjennom å anvende ulike roller.





### 3. HISTORIE OM SKOLE FOR SAMER.

Hvorfor er historie viktig for denne oppgaven? Dette kapittelet er ei framstilling av samisk skolehistorie i Norge, med vekt på forholdet mellom myndigheter og den samiske befolkning på feltet skole og utdanning. Hensikten er å gi ei framstilling av hvordan norske myndigheter opp gjennom tidene har tilrettelagt skoletilbudet for samiske barn, og i vilken grad det er blitt tatt hensyn til den samiske befolkningens språklige og kulturelle særegenhet. Drøftinga vil omfatte forhold som for eksempel utenrikspolitikk og skiftende ideologier eller verdensbilder, og vise hvordan disse forholdene har vært med på å bestemme myndighetenes politikk i samiske skole spørsmål.

Det såkalte Modalsli-utvalget (Innstilling om den sentrale forvaltningens organisasjon 1970: 17) sier følgende om viktigheten av å ta hensyn til historien i forvaltningsforskning:

"Et lands forvaltningsorganisasjon kan vanskelig forstås uten at man ser den på bakgrunn av historisk gitte forutsetninger."

Samhandlingen mellom offentlige tjenestemenn og brukere av offentlig service utformes på grunnlag av trekk ved den konkrete situasjonen, og på grunnlag av forventninger om hva en situasjon av denne typen skal inneholde. Disse forventningene bygger blant annet på kunnskap om tidligere hendelser og samhandling innenfor samme type kontekst, og er det en kan

kalle historisk kunnskap. Det er lett å tenke seg at de erfaringene den samiske befolkningen tidligere har hatt med skolen og skolesektoren har betydning for hvordan de vil forholde seg til skolen og skolemyndighetene idag, på samme måte som offentlige tjenestemenn gjennom sosialisering innenfor jobborganisasjonen til en viss grad overtar en måte å forholde seg til for eksempel samene som brukergruppe.

### 3.1 Skole og misjon.

Samisk skolehistorie kan føres tilbake til misjonen. Misjonsvirksomheten overfor den samiske befolkning tok trolig til omtrent samtidig med kristningen av Norge. Den var i denne tiden improvisert og uten særlig høy grad av organisasjon. Undervisning eller opplysning, og misjon ble drevet side om side. I store deler av de samiske bosettingsområdene fram mot 1600-tallet utfoldet representanter fra flere stater seg samtidig. Blant disse var det både misjonærer og skatteoppkrevere, og kirka sitt engasjement blant samene var på denne tida ofte like mye av økonomisk som av geistlig art. (NOU 1985: 14).

Fra første halvdel av 1600-tallet ble misjonsarbeidet fastere organisert. Den viktigste årsaken til dette var antagelig av statspolitisk karakter. Både Danmark-Norge og Sverige gjorde krav på rettigheter og suverenitet i Finnmark. Danmark-Norge utvidet den verdslige administrative virksomheten i fellesdistriktene ved blant annet å tilsette flere fjell- eller lappefogder. Fordi kirkelige og statens administrative tiltak var såpass sammenvevd, innebar statlig administrativ ekspansjon i Nord-Norge at det også ble lettere for kirka å øve innflytelse i området.

Den dansk-norske holdningen til samisk språk på denne tida ser ut til å ha vært relativt positiv - språket ble sett på som et nyttig hjelpemiddel til å bibringe samene evangeliet. Misjonærene som ble sendt ut måtte beherske samisk. Det ble trykt religiøse skrifter på samisk i Sverige alt i 1619.

I kjølvannet av forkynnelsen fikk flere samiske distrikt et organisert skolestell før de første norske skoleforordningene trådte i kraft rundt 1740. Visitasberetninger fra 1700-tallet viser at "opplysningen" (særlig leseferdigheten) jevnt over stod høyere blant samene enn blant nordmennene i Finnmark. (NOU 1985: 14). Men ennå ved begynnelsen av 1700-tallet levde den samiske befolkningen forholdsvis upåvirket av de nordiske statenes kultur.

Fra begynnelsen av 1700-tallet skjøt misjonsvirksomheten fart for alvor. To forhold er viktige for å forstå bakgrunnen for denne satsingen. For det første at kristendommen i Norge kom under sterk påvirkning av pietismen, som la stor vekt på hedningemisjon. Det andre var stats- og sikkerhetspolitiske motiver. Det brygget igjen opp til konflikt mellom Danmark-Norge og Sverige. Ved århundreskiftet bygde for eksempel svenskene nye, store kirker så langt nord som i Kautokeino og Utsjok. Russerne med sin gresk-ortodokse religion ekspanderte fra øst, og misjonerte i Finnmark i "konkurransen" med norske misjonærer.

Romsdals-presten Thomas von Westen, også kalt Samenes Apostel, var en viktig person i misjons-arbeidet blant samene på 1700-tallet. Von Westen var ikke i tvil om at det var riktig å bruke samisk språk i misjonsarbeidet, men han verken respekterte eller tolererte samenes religion og kultur forøvrig. Rundt år 1735 ble det bygd opp en organisasjon omkring misjonsvirksomheten i hele det samiske bosettingsområdet, fra Trøndelag til Finnmark. Arbeidet ble ledet av von Westen selv, som også sørget for at det ble sendt misjonærer til samene i de sørlige delene av Nord-Norge. I Trondheim opprettet von Westen en skole for samer som skulle utdannes til misjonærer og lærere i samedistriktene. Disse folkene var de såkalte finnekateketer. Det ble også rekruttert same-misjonærer fra Katedralskolen i Trondheim og fra det såkalte Misjonskolliegiet. Etter utdannelsen ble disse lærerne gjerne sendt ut to og to sammen med en misjonær.

Det var ikke alle steder den samiske befolkningen følte behovet for misjon og skole like sterkt. Mange ganger kom det til sammenstøt mellom samer som ikke følte dette behovet, og misjonærer som følte det, på deres vegne:

"Disse (reindriftssamer i Tysfjord) ere saa saa slemme, at naar man vil besøge dem i Fiældene og advare dem om deres slette opførsel, da de har afskye for ved deris forrige Afguderie - og naar man vil tage deris børn fra dem til Skole, ere de færdige at legge folck need med deris Gevær." (Kildal 1943: 16)

Jens Kildal var en av von Westens mest betrodde medarbeidere. Da T. von Westen døde i 1737 ble den vekkelsen han hadde vært leder for sterkt svekket, og motstanden mot den hardhendte misjoneringen som han hadde vært eksponent for tok seg opp (Krekling 1943). Andre sterke menn kom til, og de hadde et annet syn på bruken av samisk språk i misjons- og skolearbeidet. (NOU 1985: 14).

Presten N. V. Stockfleth engasjerte seg sterkt i spørsmålet om utdanning og opplysning for samene. Grunnsynet hans var humanistisk-romantisk og han var preget av nasjonale holdninger. Han hadde et pluralistisk kultursyn og arbeidet for å fremme samisk og finsk mål. Utad argumenterte han sikkerhetspolitisk. Ved å behandle samer og kvener rettferdig mente han man kunne hindre at unasjonale strømninger fikk fotfeste.

Fram til 1800-tallet ble undervisningen besørget av misjonen. Geistligheten hadde stor makt og innflytelse, og inntok en paternalistisk holdning overfor samene. Misjonærene ivret for aktiv bruk av og opplæring i samisk språk, men samtidig for at samene skulle gå bort fra sin religion og mange av sine kulturelle særtrekk forøvrig.

Mot slutten av 1700-tallet innledes fornorskningen for alvor. Tradisjonelle samiske næringsveier måtte vike for et mer intensivt og rasjonelt drevet jordbruk, noe som nok var med på å fremme et syn på samisk kultur som avlegs og unyttig.

Nasjonalismen som en politisk ideologi begynte å gjøre seg gjeldende i Norge, og likedan en motstand mot "unasjonale" og "fremmede" kulturer som den samiske og den finske.

### 3.2 Morske myndigheter overtar skolestedet og fornorskingsperioden innledes.

Fra 1773 var det slutt med all undervisning på samisk, og fra nå av skulle både forkynning og undervisning foregå på norsk(dansk). Arbeidet med å oversette litteratur til samisk, ble nedlagt, og misjonsarbeidet gikk sterkt tilbake. De neste tretti årene var en overgangsfase med en fleksibel språkpolitikk, selv om tendesen var klar i retning av mindre bruk av samisk og mer bruk av norsk språk.

Rundt 1850 foregikk det en heftig debatt på nasjonalt plan om språkpolitikken både nordpå og i hovedstaden. Som et kompromiss vedtok regjeringen en årlig bevilgning til styrking av norsk språk i samiske distrikt. Bevilgningen ble seinere kalt "Finnefondet" og skulle brukes i de såkalte overgangsdistriktene, det vil si i de områdene der en overgang til norsk var sett på som mulig. Områdene ble også kalt språkbandingsdistrikter.

I 1870 ble det vedtatt en instruks for lærerne som arbeidet i disse områdene. Instruksjonen betød en desentralisering av beslutningsmyndigheten angående bruk av samisk og finsk språk i undervisningen. Men de lokale skole-kommisjonene hadde som regel en skjev etnisk sammensetning, slik at finsk og samisk som oftest ikke ble godtatt brukt.

I 1880 bestemte stiftsdireksjonen i Troms at undervisningen i skolene skulle foregå på norsk, og samisk bare brukes som hjelpespråk der det ble ansett som nødvendig. Sentrale beslutningsmyndigheter grep her inn i et forsøk på å intensivere fornorskningen, og i 1889 blir denne politikken lovfestet innenfor skoleverket. I Folkeskoleloven under kapittelet om "Forskjellige Bestemmelser, 72", het det:

"Undervisningen skal foregå i det norske Sprog. I de blandede Sprogdistrikter i Tromsø Stift kan Kirke- og Undervisningsdepartementet efter Forslag af Skole-styret, og efterat Overtilsynet har haft Anledning til at udtale sig, bestemme, at Lappisk og Kvænsk kan benyttes som Hjælpesprog ved Undervisningen, og at der kan anvendes Læse- og Lærebøger med Lappisk eller Kvænsk Text ved Siden af den norske" (Lov om folkeskolen paa landet av 1889, 73).

To prester fikk imidlertid i gang den første lærerskolen i Nord-Norge, som ble lagt til Tromsø. I 1883 gikk myndighetene med på å gi de samiske og finske studentene ved skolen lærebøker og undervisning på morsmålet, slik at de skulle stå best mulig rustet for å lærergjerningen blant samisk- og finsktalende elever.

Tiden var nå snart inne da "fornorskningsarbeidet kan siges at være et fullbyrdet faktum". (St.prp. nr. 3B, 1900-01: 33.) Derfor ble det slutt på undervisningen i samisk og finsk ved Tromsø lærerskole fra 1905-06. De gamle lærebøkene med dobbel tekst kom ikke i nye opplag.

Fra begynnelsen av det 19. århundredet satte sentrale myndigheter igang en storstilt bygging av skoleinternat for samiske barn i Finnmark. Hensikten var blant annet å sikre en ensidig norsk påvirkning av elevene under skoletida (Samordningsnemda for skoleverket 1948). Samtidig ble det etablert en skoledirektørstilling på amtsplan (fylkesplan) i Finnmark, som den første i sitt slag her i landet.

Dette var innledningen på en periode da samisk kun hadde status som hjelpespråk i skolen. Med loven i 1889 skjedde det et gjennombrudd for fornorskningspolitikken, noe som kom til å prege forholdet mellom de norske myndighetene og samene fram til 2.verdenskrig. Den hardeste fornorskningsperioden var slutten av 1800-tallet og første halvdel av 1900-tallet. Kirkestatsråd V. A. Wexelsen og skoledirektør i Finnmark 1903-30, B. Thomassen, representerte begge denne politiske linjen.

Isak Saba, stortingsmann fra Finnmark, mente det var den alminnelige mening blant samene at liksom Bobrikoff (russisk geistlig) var blitt utpekt av tsaren for å russifisere Finland, så var Thomassen blitt utpekt av Wexelsen for å fornorske samene i Finnmark (NOU 1985: 14).

Langt på vei var det tverrpolitisk enighet om fornorskningspolitikken. I NOU 1985: 14 lanseres det ulike forklaringer på dette; for det første nasjonalisme koplet til et ideal om konformitet, og for det andre påvirkning fra sosialdarwinistisk tenkning, som fant gjenklang hos embets- og vitenskapsmenn såvel som blant en del politikere. Sosialdarwinistisk teori ble på den tiden forstått blant annet som en lære om at ulike folkeslag eller raser befinner seg forskjellige stadier av utvikling henimot den vestlige, europeiske sivilisasjon. I dette perspektivet ble den norske kulturen betraktet som mer høyverdig enn den samiske, og det ble ansett som en nødvendig og naturlig utvikling at samisk språk og kultur forøvrig måtte gå opp i den norske. Samtidig med at denne ideologien fikk fotfeste ble Norge i 1905 en uavhengig stat, og den vitenskapelige retningen som darwinismen representerte ble brukt som et instrument for tilhengerne av nasjonalisme. På denne måten kunne fornorskingen av finner og samer også forsvares vitenskapelig. (Paine 1984)

Ifølge Eriksen og Niemi (1981) var den viktigste drivkraften i myndighetenes fornorskingspolitikk før krigen, av sikkerhetspolitisk karakter. Finland ble betraktet som en potensiell fiende og inntrenger, og de finske innvandrerne, deriblant samer, ble på denne tiden ble sett på som eventuelle forløpere for denne inntrengeren.

Motstanden mot fornorskingen på sentralt politisk hold, kom fra konservative intellektuelle som F. Stang og A. M. Schweigaard (NOU 1985: 14). Blant samene er de mest kjente motstanderne av fornorskningspolitikken på denne tiden stortingsmannen Isak Saba fra Nesseby og læreren Per Fokstad fra Tana. På begynnelsen av 1900-tallet ble det stiftet flere sameforenin-

ger både i de nord- og sørsamiske områdene. Men på grunn av lokal motstand, de vanskelige økonomiske og sosiale forholdene i mellomkrigstida og konkurranse fra den framrykkende arbeiderbevegelsen ble omtrent alle disse foreningene nedlagt i løpet av 1930-åra. Opposisjonen hadde dårlige kår. Tilhengerne av fornorskning hadde store ressurser og det offentlige forvaltningsapparatet til sin disposisjon.

I 1936 kom det en ny skolelov. Retten til samiskundervisning ble behandlet under 66, punkt 9, om "Målet i skulen":

"På dei stadene i Hålogaland bispedøme (nåvørende Nordland, Troms og Finnmark. G. Aa.) der det er meir enn eitt mål, kan vedkomande departement fastsetja at borna skal læra lesa berre ei av sei målformene som er nemde ovanfor (nynorsk eller bokmål), når skulestyret gjer framlegg um det, og overtilsynet har havt høve til å segja si meining. På same måten kan departementet fastsetja at dei der, for heile skulesokna eller for einskilde krinsar, kan nytta samisk til hjelpemål i skulen og bruka lese- og lærebøker med samisk tekst jamsides med den norske. (Lov av 16 juli 1936 um folkeskulen på landet.)

### 3.3 Etterkrigstid.

Etter 2. verdenskrig ble den harde fornorskningsslinja myket noe opp. FN fulgte opp Folkeforbundets arbeid med minoritets-spørsmål, og dette påvirket trolig norske myndigheter i retning av ei mykere linje overfor krav om samiske rettigheter. Allikevel kom samiske rettighetsspørsmål i bakgrunnen i denne tida. Ifølge Vigdis Stordahl (1982) som bygger på Eriksen og Niemi (1981), er ikke endringene i de norske myndighetenes syn på den samiske befolkningens rettigheter i særlig grad fundert på etniske betraktninger:

"Det er først og fremst de konkrete tiltakene overfor samene som bryter mønsteret med førkrigstida. Likevel er det ikke snakk om "en full realisering av en pluralistisk minoritetspolitikk", men mere et "utslag av den generelle etterkrigspolitikk som var sterkt fundert på sosial- og solidaritetstanken". (Stordahl, -83).



Det som i etterkrigstida i første rekke opptok myndighetene og befolkningen, både nordmenn og samer, var gjenreisninga etter krigen, koplet til utviklingen av en sosialdemokratisk velferdsstat. Parolen like muligheter og vilkår for innbyggere, lik rett til bolig, arbeid og ikke minst utdanning. I denne situasjonen så mange samer det som viktigst for barna sine at de fikk en fullverdig opplæring i norsk for å kunne klare seg i dette "nye" norske samfunnet på en best mulig måte. Derfor fryktet mange, både foreldre og lærere, at samiskundervisning ville hemme evnen til å lære norsk. Mange samiske foreldre ville skåne barna sine for fornedrelse og avmektighet som de selv hadde blitt utsatt for fordi de snakket dårlig norsk.

Fram til etterkrigstida hadde rekrutteringen til universitet og høyskoler vist en svært skjev fordeling i.o.m. at de høyere samfunnslagene la beslag på en uforholdsmessig stor del av studieplassene på disse lærestedene. En viktig sak for arbeiderbevegelsen var å arbeide for at en større del av arbeiderklassens barn skulle få høyere utdanning. I en slik situasjon kom samiske krav om spesielle rettigheter, som for eksempel språkundervisning, for mange til å framstå som en hindring.

Marianne Gullestad hevder i en artikkel om levemåte og livsstil at vi i Norge blander begrepene likhet og likeverd (Gullestad 1986). Av redsel for å skape ulikhet rennonseres det på kravet om likeverdighet. I etterkrigstidas Norge var denne likhetsideologien en av faktorene som førte til at den samiske befolkningen ikke fikk en skolegang som var likeverdig med den som norske barn fikk, selv om de i likhet med den norske befolkningen fikk en relativt høy økning i levestandard.

Utviklingen har siden gått i retning av en gradvis større aksept for samiske rettigheter. Den såkalte Samekomiteen (St. meld. nr, 21, 1962-63) avga ei innstilling som la opp til en politikk som innebar et avgjørende brudd med den gamle

assimilasjonslinjen (NOU 1984: 14). Likevel førte den nye loven om folkeskolen fra 1959 ikke til noen endring av statusen til samisk språk i skolen. Som 70 år tidligere, i 1889, fikk samisk fremdeles status som hjelpespråk og ikke som et fag det kunne gis undervisning i:

"Etter avgjørelse av departementet kan det brukes samisk til opplæringsmål i skolen". (Lov om folkeskolen fra 10.april 1959)

Det skulle gå enda åtte år (1967) før samisk begynneropplæring for første gang ble satt igang, i første omgang for noen samiske elever i Karasjok og Kautokeino.

I grunnskoleloven av 1969 har samisk ikke lenger status som hjelpespråk i undervisningen, men kan undervises i som et eget fag på linje med de andre fagene i skolen. Selv om det er knyttet betingelser til denne retten, har det skjedd en radikal endring i lovgivingen vedrørende samiskundervisning:

"Born av foreldre som nyttar samisk som dagleg talemål, skal gjevast opplæring i samisk når foreldra krev det. Dei to siste åra i grunnskolen kan elevar med samisk talemål velje samisk som ei av målformene. Departementet fastset reglar for denne undervisninga, og kan gjere unntak frå føresegna i nr. 6 om elevtalet. (Føresegna i nr. 6 går ut på at hver klasse eller gruppe skal bestå av minst 10 elever. G. Aa.) (Lov av 13.juni 1969 om grunnskolen)

Skoleloven av 1975 går bort fra kravet om at foreldrene til elever som ønsker samiskundervisning må ha samisk som dagligspråk, og setter istedet som krav at eleven må bo i et samisk distrikt:

"Born i samiske distrikt skal gjevast opplæring i samisk når foreldra krev det. Dei ti siste åra i grunnskolen kan elevar med samisk talemål velje samisk som ei av målformene. Departementet fastset reglar for denne undervisninga, og kan gjere unntak frå føresegna i nr. 6 om elevtalet." (Lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen med tilleggslov av 13.juni 1975 og seinere endringar, seinast 17. des. 1982)

I 1985 kommer den foreløpig siste loven om samiskundervisning. Jeg skal diskutere denne i neste kapittel, som en del av samiske elvers rettighetsgrunnlag i skolen.

Skole for samer er et saksfelt som i liten grad har vært regulert av lover og regler, og som dermed har ligget åpen for folk med vilje og ressurser til å gjøre noe. Det går ei linje fra Thomas von Westens misjonsarbeid til ekspedisjonssjef Einar Boyesen som etter krigen var formann i Samordningsnemda for skoleverket (1947). Mandatet for nemda omfattet ikke samiske skoleforhold eksplisitt. Men Boyesen foretok i 1947 en studietur til nomadeskolene (for samiske barn) i Sverige, og holdt i den forbindelse et rådslagingsmøte i nemda i Tromsø samme høst. Seinere ble det skilt ut et utvalg til å utrede samiske skole- og opplysningsspørsmål. Nemdas innstilling var etter den tids målestokk svært radikal, og Boyesen hevdet at departementet stort sett fulgte opp nemdas forslag. (NOU 1985: 14) Devik (1980) kommer også inn på enkeltpersoners innflytelse på utviklingen. "Avgjørende var det til enhver tid hvor Nidaros-biskopene stod i bildet" (Devik, 1980 :19). Endelig antyder Samerettsutvalgets melding om kultur og utdanning det samme: "Omslaget i det kulturpolitiske synet på misjonen kan dels være personlig betinget" (Om overgangen til en mer restriktiv kulturpolitikk overfor samene i siste halvdel av 1700-tallet (NOU 1985:14 :47)).

#### 3.4 Skole for sør-samiske barn.

28. mars 1977 ble den første faste statsskolen for samiske barn i Norge tatt i bruk i Hattfjelldal, på indre Sør-Helgeland. Her som i andre samiske områder representerte omvandrede finnekateter skoletilbudet for samene fram til begynnelsen av 1800-tallet. Men allerede fra 1830-åra og fram til 1910 hadde distriktet en i sitt slag enestående skole i Røyrvik i indre Namdal. Drivkraften bak denne skolen var Grong-presten Peder Schnitler Krag, som spesielt ønsket at skolen skulle tilrettelegges for de samiske barna. Imidlertid ble oppmøtet etterhvert svært dårlig. Dette hadde flere årsaker, blant

annet at elevene gikk på skole i andre kretser, både i Norge og Sverige (Holm-Bull 1979, Devik 1980).

I 1903 startet samene selv arbeidet for å få staten til å etablere en skole for barna sine. Skolen måtte være annerledes enn skolen for norske barn både av hensyn til innhold og av hensyn til oppdelingen av skoleåret etter årsrytmen i rein-drifta. På et samemøte i Røyrvik i 1907 ble det vedtatt en henstilling til staten om å opprette en egen ststlig skole for sørsamiske barn.

I 1910 begynte staten å bygge skoleinternat for samiske barn i Finnmark. Samtidig startet ulike misjons-organisasjoner, deriblant Norsk Finnemisjon, skole og internatdrift for samiske barn i Havika ved Namsos. Skolen ble i form og innhold en norsk skole. Finnemisjonen overtok alene skolen rundt 1915, og denne organisasjonen som tidligere hadde vært en motvekt mot den offisielle fornorskningspolitikken, skiftet nå parti: "Organisasjonen må i ingen henseende komme i strid med statens arbeide i kirke og skole" (Devik 1980, :35). Ifølge Devik stod misjonen merkverdig fritt, og uavhengig av statlig kontroll i spørsmål som gjaldt driften av skolen. Undervisningen for samiske barn foregikk på misjonens vilkår, mens den alminnelige, offentlige folke- eller almueskole var underlagt folkevalgte råd og utvalg.

På samelandsmøtet i Trondheim i 1917 var skole spørsmålet en av de viktigste sakene. Følgende uttalelse ble gitt:

"Lapper samlet til møte i Trondhjem uttaler som sin mening, at staten bør ha plikt til å sørge for lappernes undervisning med bibehold av lappisk sprog i skolene, med lappiske tilsynsmænd og undervisning i sådanne emner, som er nødvendige for lapperne at kjende, hvis de skal eksistere som rendrivende folk. Da imidlertid forholdene i de nordligste og sydligste trakter av lappernes bopladser er saa forskjellige, vil vi at myndighetene skal ta hensyn hertil, så at undervisningen i de sydlige trakter hvor kulturen trønger paa og hvor lapperne etterhvert holder paa at gaa over til fastboende, blir ordnet paa samme måte som i de nordlige trakter hvor forholdene endnu er oprindelige. Vi anser det for riktig, at ikke missions-

selskapene men staten skal besørge undervisningen (Nordkalotten, aug. 1977).

Det ble sendt en henstilling til departementet om opprettelse av skole for sørsamene, men det kom aldri noe svar på denne henvendelsen.

I 1919 møttes samene fra Trøndelags-fylkene på ny, og enda en gang ble det sendt brev til departementet med henstilling om egen skole. Henstillingen ble støttet av skoledirektøren og biskopen i Nidaros, men heller ikke denne gangen ga departementet noe svar. Det samme gjentok seg i 1921, under det neste samelandsmøtet som også ble holdt i Trondhjem. Denne gang reagerte staten. Planleggingen av skolen kom igang, selv om skoleloven stod i veien for en skole der samisk språk ble brukt.

Mellomkrigstida er seinere blitt kalt fimbul-vinteren i norsk samepolitikk (Jacobsen 1979) og det skjedde lite med planene for den sørsamiske statsskolen. Skoledirektør Todal tok opp saken i 1938, etter påtrykk fra samene. I 1940 gjorde Kirke- og Undervisningsdepartementet vedtak om bygging, men krigen kom og vedtaket ble lagt på is.

Etterkrigstida var også gjenreisningstida, og arbeidet med å gjennomføre utviklingen av den norske velferdsstaten ble høyt prioritert av myndighetene. Men i 1951 oppretter staten, på midlertidig basis, Sameskolen for Midt-Norge i Hattfjelldal. Samtidig nedlegges Finnemisjonens skole i Havika.

Deviks avhandling om sameskolen i Havika konkluderer med at skolen, især for reindriftssamene, må ha vært et bedre alternativ enn bygdeskolene. Han sier at skolen på tross av streng disiplin og et norsk-kristelig miljø fungerte som et fristed for samisk språk og lek, vel og merke utenom skoletimene, for da var det ikke lov å snakke samisk. Elevene slapp mobbing og forakt. Skolegangen skapte bånd både elevene imellom og mellom de ulike samiske distriktene. Videre var

skolen et felles samisk anliggende og bidro til å integrere den sørsamiske befolkningen. For myndighetene var skolen en påminnelse om eksistensen av en sørsamisk minoritets-befolkning, og om at befolkningen hadde rettmessige krav overfor staten (Devik 1980: 77-80).

Etter den statlige overtakelsen i 1951 fulgte det en tid med diskusjoner om hvor Sameskolen for Midt-Norge, som departementet kalte den, skulle få sin endelige plassering. Man drøftet videre om den nordlige og sørlig delen av området skulle ha hver sin skole, eller om hele den sør-samiske befolkningen skulle sokne til en skole.

### 3.5 Skoletilbudet for lule-samene i Norge.

Som på Helgeland var det ulike misjonsselskap, særlig Finne-misjonen, som fram til 1800-tallet holdt skole for samene i Tysfjord-området. Da myndighetene seinere kom igang med sitt skoletilbud, var det her som ellers blant annet som et ledd i fornorskningen. Dette møtte motstand i den lokale samiske befolkningen, noe en kvinnelig svensk misjonær på reise i Tysfjord opplevde. Hun forteller:

"Öfver allt møtte oss samma sorg öfver att språket tagits bort, och bra svårt var det att vinna barnens interesse, tyde förstoda så litet de bibliska sanningarna hvarken på norska eller lappska." (Årbok for Tysfjord 1983: 13).

Ved samme anledning ba samene misjonæren om å skrive til kongen for dem, for å be om at han sørget for at de fikk tilbake språket sitt. Misjonæren mente det var bedre om de skrev brevet selv. Samene skrev da til kongen, på samisk, og misjonæren oversatte brevet og oversendte det til kong Oscar. De fikk svar et år seinere, i 1905, med beskjed om at kongen som en følge av unionsoppløsningen med Sverige samme år ikke lenger var konge over samene i Tysfjord, og derfor ikke kunne gjøre noe med saken. Det finnes forøvrig få kilder om samisk skolehistorie i Tysfjord.

I 1980 fikk samiske elever i Tysfjord for første gang samisk språkopplæring i en norsk offentlig skole. Dette er fremdeles et undervisningstilbud for elever både i Tysfjord og andre steder i Saltenregionen.

Sammendrag. Den lokale samiske skolehistorien i Hattfjelldal skiller seg på vesentlige punkter fra den samiske skolehistorien i Tysfjord. Den viktigste forskjellen går ut på at Hattfjelldal i flere generasjoner har hatt en eller annen slags skole for samiske barn, mens dette ikke har vært tilfelle i Tysfjord. Forklaringene på dette er sikkert mange, som ulik grad av lokal, etnisk mobilisering, blant annet i skole spørsmål, og ulikt bosettingsmønster og dermed ulikt behov for internat-skoler. Denne diskusjonen ligger imidlertid utenfor oppgaven min.

Det som er felles, er at samene "falt av lasset" da myndighetene startet opprustingen av folkeskolen rundt år 1900. Det ble ikke utviklet en skole for samiske barn med den hensikt å lære dem opp til å bli samfunnsnyttige samiske borgere av Norge. Mange norske elever fikk på denne tida et mye bedre skoletilbud, mens samiske elever ikke fikk et tilsvarende mye bedre samisk skoletilbud. De møtte en skole som formidlet dem kunnskaper via et språk og en kultur som de ikke behersket.

Jeg skal nå gå over til å se på hvordan forvaltningen har taklet skole spørsmål vedrørende samiske elever i Nordland. De to neste kapitlene inneholder eksempler på dette. Kap. 4 dreier seg om etableringsprosessen for en fast skole for samiske barn i Hattfjelldal, og i kap. 5 ser jeg på tilretteleggingen av undervisning i samisk for elever i såkalte språkblandingsdistrikt.

#### 4. NORSKE SAMER OG SKOLEVERKET.

##### 4.1 Samisk språk og bosetting.

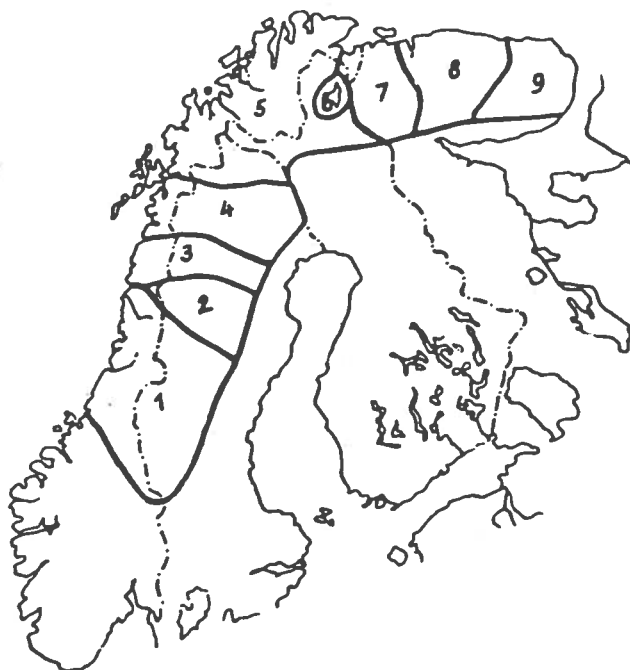
Samene er et folk med et tradisjonelt bosettingsområde som strekker seg fra Kola-halvøya over Nordkalotten og sør til Femunden. Samene har også bosatt seg utenfor de tradisjonelle samiske områdene. Idag kan man derfor høre at Oslo kalles Nord-Norges største by, og tellinger viser at det i hovedstaden bor flere samer enn noe annet sted i landet. Når jeg bruker betegnelser som nord- eller midt-samisk område, sikter jeg hele tiden til de tradisjonelle områdene for samisk bosetting. Både samiske og norske dialekter har idag utbredelse ut over sine tradisjonelle områder.

Samisk snakkes i fire land, men er likevel ett språk. Det er ulike måter å kategorisere språkformene på, men på grunnlag av språktrekk kan man skille ut tre hovedformer. Et karakteristisk trekk ved de samiske språkformene er at språkskillene går øst-vest over Nordkalotten, på tvers av statsgrensene. Språkområdene kan oppdeles på følgende måte; 1) Nordsamisk, som dekker Finnmark, Troms og Nordland sør til E fjord. 2) Midtsamisk (min betegnelse) som omfatter to dialekter og dekker området fra E fjord til Saltfjellet. På norsk side kalles denne språkvarianten lule-samisk. 4) Sørsamisk, med utbredelsesområde fra Rana til Røros. Hovedformene av språket er tildels uforståelige overfor hverandre, og de tre språkformene har hver sin rett-skrivingsnormal. (Eira 1984)

Samene i Norge utgjør en befolkning på ca. 30.000 personer av den totale befolkningen på ca. 4 mill. Et anslag går ut på at det bor 15000 samer i Finnmark, 9000 i Troms, 3000 i Nordland, 700 i Trøndelag og Hedmark og 2000 i de øvrige fylkene i Sør-Norge. (Ot. prp. nr. 33. 1986/87))



Fig. 4.1  
Nordkalotten. Samiske språkområder. (Ottar 1975)



1. Sørsamisk
2. Ume-
3. Pite- Midtsamisk
4. Lule-
5. Nordsamisk
6. Enaresamisk
7. Skoltesamisk
8. Akkala- og  
Kildinsamisk
9. Tersamisk

#### 4.2 Skoler for samiske barn.

For grunnskolens vedkommende fins det to skoleslag for samiske barn. For det første den alminnelige, kommunale grunnskolen. Alle barn som er norske statsborgere har rett og plikt til å gå grunnskolen. Samiske barn som går i en slik skole kan, i de tilfeller hvor skolen gir tilbud om samisk-undervisning, velge hvorvidt de vil ha slik undervisning eller ikke. Ved noen av skolene i Finnmark bor de elevene som har lengst skolevei, på internat ved skolen. Når jeg seinere i oppgaven snakker om kommunale skoler sikter jeg til skoler av denne typen.

For det andre er til nå langt etablert tre statlige internat-skoler for samiske barn. Skolene kan i navnet være kommunale, med 80 - 100% refusjon fra staten eller de kan være direkte statlig finansiert. Alle skolene har internat, selv om noen av elevene ved bor hjemme i skoletida. Alle skolene gir samisk-

undervisning i en eller annen utstrekning. Skolene er 7-årige, slik at elevene må gå 8. og 9. klasse på en annen skole. Eldst er skolen for samiske barn i Hattfjelldal, som har vært igang siden 1951. Den neste statlige skolen for samiske barn ble lagt til Snåsa i Nord-Trøndelag, og har tatt imot elever siden 1968. Skolen for samiske barn i Målselv i Troms er siste skudd på stammen, og har vært igang siden 1984. Skolene ble i første rekke organisert med henblikk på barn fra reindriftsfamilier. Skolene ligger derfor i de samiske regionene der det på grunn av driftsformen i reindriften er størst behov for å ha ungene boende på internat i skoletida. Denne typen skoler vil i oppgaven kalles statlige skoler, selv om noen av skolene i navnet er kommunale. Alle de statlige skolene er internatskoler. Altså; statlige skoler for samiske barn og kommunale skoler for samiske og norske barn.

De aller fleste samiske barn i Nordland nord for Saltfjellet går i alminnelige, kommunale skoler. For samiske barn i sørfylket står valget mellom den statlige skolen i Hattfjelldal og den kommunale grunnskolen på hjemstedet eller andre steder i området.

Det er viktig å merke seg skillet mellom statlige internatskoler og alminnelige, kommunale skoler. Delingen går igjen både i presentasjonen av feltet og i drøftingen, og er med på gjøre saksfeltet relativt komplisert. Blant annet gjelder det ulike regler for de to skoleslagene. Herved er leseren anmodet om å holde tunga rett i munnen og merke seg de ulike betingelsene som samiske grunnskoleelever er underlagt på grunn av delingen.

#### 4.3 Samisk-undervisning i Nordland.

Nordsamisk. Fylkesgrensa mellom Nordland og Troms deler den sørlige delen av det nordsamiske området i to. På Troms-sida gis det undervisning i samisk. Innenfor det nordsamiske området i Nordland ble det skoleåret 1987/88 for første gang gitt samisk-undervisning. I Nordland gis det også undervisning

i nordsamisk utenfor det tradisjonelt nordsamiske området. I et par kystkommuner på Helgeland har det foregått, og foregår det ennå undervisning i nordsamisk. I de seinere år har det også vært gitt undervisning i nordsamisk ved skolen for samiske barn i Hatt-fjelldal. Nordsamene på Helgeland har flyttet til Helgeland fra det tradisjonelle nordsamiske området lenger nord.

Lulesamisk. Nordland fylke rommer hele det midtsamiske området på norsk side, deriblant det lule-samiske. Det undervises i lulesamisk på grunnskolenivå ved tre skoler i Tysfjord kommune, og tidvis ved en skole i Hamarøy. På videregående skole gis det undervisning i lulesamisk i Hamarøy og Bodø, og på høgskolenivå ved Bodø Lærerhøgskole.

Sørsamisk. Når det gjelder sørsamisk gis det grunnskoleundervisning både ved den statlige internatskolen og ved den kommunale ungdomsskolen i Hattfjelldal. Undervisning på videregående nivå gis på Grong videregående skole i Nord-Trøndelag. Relativt mange sør-samer arbeider innafor rein-drifta, og benytter seg blant annet derfor av internat-skoletilbudet i Hattfjelldal.

#### 4.4 Etnisk mobilisering i Nordland.

Den sørlige delen av det nordsamiske området omfatter Ballangen og Ofoten. Her fins det fem lokale, samiske organisasjoner (1986). Noen av foreningene er tilslutte Samenes Landsforbund (SLF) og noen er tilslutte Norske Samers Riksforbund (NSR). SLF og NSR er de to største samiske interesseorganisasjonene i landet. SLF er mer moderate i kravet om samiske rettigheter enn NSR.

Lulesamer er organisert på lokalt etnisk grunnlag i nordre Nordland, er medlemmer i Nord-Salten Sameforening, som først og fremst rekrutterer medlemmer fra Tysfjord og Hamarøy. Foreningen ble stiftet i 1979. Den er verken tilsluttet SLF eller NSR, men lagt direkte under Norsk Sameråd som er rådgivende overfor kommunale, fylkeskommunale og statlige

myndigheter i såkalte samesaker. Det er dannet ei samisk interesseforening i Bodø, denne kalles Bodø og Fauske Sameforening.

Sørsamene har fra gammelt av hatt sin egen lokale interesseforening, og har gjennom denne organisasjonen lang erfaring i å forhandle med myndighetene. Sørsamene er organisert i lokale sameforeninger tilknyttet NSR. Dessuten er reindrifftsutøverne i området tilsluttet det lokale reindrifftslaget under Norske Reindriftssamers Landsforening (NRL).

Spørsmål angående skoletilbudet for samiske barn er viktige saker for foreningene i alle områdene.

#### 4.5 Administrasjon og finansiering av skoler for samiske barn.

Forvaltningen av den samiske befolkningsgruppen i Norge inngår som en del av forvaltningen av den samlede norske befolkningen. Det fins ingen offentlige administrative samiske organ med beslutningsmyndighet, men derimot samiske råd og utvalg med en sakkyndig og rådgivende oppgave. I takt med krav om særskilte ordninger for den samiske befolkningen er disse søkt administrert ved å tillegge eksisterende norske organ utvidet myndighet, og tilføre disse ressurser for å sette i verk vedtak innrettet mot den samiske befolkningen.

Samiskundervisning inngår ikke som en del av det alminnelige grunnskoletilbudet ved de kommunale skolene i Norge. Hvis noen ønsker slik undervisning, kan de kommunale grunnskolene i Nordland, Troms og Finnmark søke grunnskoleavdelingen i Kirke- og Undervisningsdepartementet i Oslo (KUD) om ekstramidler til språklige særtiltak via skoledirektørene. Skoledirektørkontoret i Vadsø fordeler ekstramidler innen Finnmark fylke, skoledirektøren i Tromsø fordeler midler i Troms, og skoledirektøren i Bodø fordeler ekstramidler til samiskundervisning innenfor Nordland fylke. (KUD) har det administrative ansvaret for disse ekstramidlene. Konsulentene

som behandler saker angående disse midlene i departementet og på skoledirektørkontoret, vil bli omtalt som "samekonsulenter". Alle kommunale skoler i landet kan i tillegg søke sin kommune, via skolestyret, om midler til en timefordelingsplan som inkluderer utgiftene til samisk-undervisning. Disse midlene er del av en større pott som kommunestyret bestemmer disponeringen av. Jeg skal komme tilbake til disse ulike måter å finansiere samiskundervisning på i kapittel fem.

Når det gjelder de statlige skolene, dekkes driftsutgiftene for internat og skole ved direktebevilgninger fra KUD's budsjett. Styret for den enkelte skole sender hvert år inn sitt budsjett til departementet for godkjenning. Utgiftene til samiskundervisning inngår som én av postene på budsjettet. Siden skolene er statlig drevet og utgiftene refunderes samlet fra departementet, blir undervisning i samisk et fast tilbud så lenge, og i det omfang som styret for skolen ønsker. Jeg skal komme tilbake til denne to-delte finansieringsordningen seinere i oppgaven.

#### 4.6 Norske samers rettighetsgrunnlag i grunnskolen.

Norske elever i Nordland har i store trekk en fullverdig utbygd skole der det undervises i og på morsmålet deres, og i emner som er relativt bra tilpasset det lokalsamfunnet de er medlem av. Endel samiske barn i Nordland får noe undervisning i og på samisk, men i mindre grad enn norske barn lærer de om samfunn med utgangspunkt i sitt eget samiske lokalsamfunn og sin egen samiske kultur, slik Mønsterplanen foreskriver (Mønsterplanen 1985). Andre samiske elever har ingen undervisning i eller på samisk.

Vilket rettighetsgrunnlag har samer i Norge når det gjelder særskilte tilbud og ordninger innenfor grunnskolen?

Internasjonal rett. I motsetning til i nasjonal lovgivning, har samene spesielle rettigheter i henhold til internasjonal rett. Som et eget folk omfattes samene av artikkel 27 i FN's

konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966:

"I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører disse minoritetene ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til eller utøve sin egen religion eller bruke sitt eget språk".

Dette er den sentrale bestemmelsen i internasjonal rett til vern om etniske minoriteter.

I NOU 1985: 14 uttaler man angående tolkingen av denne regelen:

"Det er overhodet ikke tvil om at art. 27 hjemler krav om positiv diskriminering. Det er selve poenget med regelen. En stat som har en etnisk minoritet oppfyller selvfølgelig ikke sin forpliktelse etter art. 27 ved bare å sørge for rettslig likebehandling av sine borgere (forbud mot negativ diskriminering). (NOU 1984: 18, 270).

Denne tolkingen av artikkel 27 går også Justis- og Politidepartementet inn for i Ot. prp. nr. 44 (1986-87) om Lov om Sameting og andre samiske rettsforhold, på side 30. Vi ser at norske myndigheter på dette området kommuniserer likhet ved å gå inn for at samepolitiske krav dekkes via tilleggslover, mens internasjonale konvensjoner i større grad kommuniserer ulikhet som som et særegent rettighetsgrunnlag.

Nasjonale rettigheter. Samer i Norge har ifølge norsk lov ingen spesielle rettigheter som et folk. Imidlertid pågår det arbeid for å lovfeste, eventuelt grunnlovsfeste, samers særskilte rettigheter. Dette gjelder retten til et visst indre sjølstyre såvel som rettigheter til land og vann, egne kultur- og utdanningsinstitusjoner, også videre. (NOU 1984: 18)

Alle barn i Norge har skoleplikt, og innenfor grunnskolen har samiske barn rettigheter i henhold til Lov om Grunnskolen, 40,7:

"Born i samiske distrikt har rett til å få opplæring i eller på samisk på barnesteget. Departementet kan gjere unntak. Frå og med sjuande klassesteget avgjer elevane sjølve om dei vil ha samisk som fag. Dei kan og velje samisk som hovudmål. I baa høve vert dei friteke for opplæring i ei av dei norske målformene i 8. og 9. klasse. Opplæring i samisk kan og bli gitt til elevar med samisk bakgrunn utanom samisk distrikt når tilhøva ligg tilrette for det. Departementet fastset reglar om elevtalet, og avgjer kva som kan reknast som samisk distrikt. (Lov om grunnskolen, aug. 1985, 40,7)."

40,6 inneholder en bestemmelse om foreldres rett til å kreve egne kretser i språkblandingsdistriktene. Dette gjelder både for nynorsk, finsk og samisk.

"Foreldre for minst 10 elevar på eit av klassestega 1-6 som ønskjer at borna deira skal få nytte eit anna skriftleg opplæringsmål enn det som er vedteke for skolen, kan krevje klassesdeling dersom det ikkje blir mindre enn 10 elevar i kvar klasse. Klasse som er oppretta etter deling, kan halde fram på barnesteget så lenge elevtalet ikkje går under 6...." (Lov om grunnskolen 1985).

I 4, 5.ledd, heter det på omtrent samme måte:

"...Når foreldre i språkblandingsdistrikt krev det skal det skipast eigen krins for borna deire. Foreldre kan ikkje krevje eigen krins for færre enn 10 elevar eller at krinsen skal haldast oppe med færre enn 6." (Lov om grunnskolen 1985).

Til slutt heter det det i ei melding om nytt inntektssystem for kommunen, i et avsnitt der en diskuterer 40,7 med hensyn til hvor langt skolene kan gå i klassesdeling:

"I praksis gis samtykke til klassesdeling når foreldrene til 4 eller flere elever krever opplæring i samisk" (NOU 1982: 15: 85).

I tillegg til det å være bosatt i samisk distrikt, gir også samisk bakgrunn rett til samiskundervisning når forholdene etter departementets mening ligger til rette for det. Men

denne rettigheten er belagt med betingelser. Departementet kan gripe inn og regulere retten, det vil si utvide eller innskrenke den i henhold til sin egen fortolkning og etter sine egne retningslinjer. Dette kan departementet i prinsippet gjøre ved til enhver tid å definere hva som skal regnes som samisk distrikt, ved å bestemme når forholdene ligger tilrette for å gi undervisning utenom samisk distrikt, og ved å fastholde eller dispensere fra kravet om at en språkkrets ikke kan opprettes med færre enn ti elever eller opprettholdes med færre enn seks. ( 40,7 og 4,5 i Lov om Grunnskolen og NOU 1982: 15: 85).

#### 4.7 To finansieringsordninger for samiskundervisning i kommunale grunnskoler.

Finansieringen av samiskundervisning har foregått på ulik måte og ut fra ulike kriterier siden det første organiserte undervisningstilbudet kom igang i 1967. (NOU 1980: 59) I 1979 ble det holdt et møte i Karasjok der representanter fra Kirke- og Undervisningsdepartementet, Samisk Utdanningsråd og en rekke skoler og kommuner var tilstede. Under møtet ble det nedsatt ei arbeidsgruppe som seinere utarbeidet et forslag om tildelingsordning for midler til samisk-undervisning. De reglene for tildeling som idag gjelder samsvarer stort sett med dette forslaget.

Beskrivelsen av finansieringsordningene følger i all hovedsak NOU 1980: 59: 52-53, og NOU 1985: 15: 205-205. Noen steder har jeg føyd til ord eller endret setninger for at stoffet skal bli lettere å forstå. Retningslinjene for tildeling er svært innviklet. For eksempel kjentes det som en stor dag da jeg sommeren -87 syntes jeg hadde fått full oversikt over hvordan ordningen virket, etter å ha jobbet med temaet siden vinteren -86. Poenget er at for de fleste mottakerne av midler til samiskundervisning må det være enda vanskeligere å sette seg inn i ordningene.



En del av midlene som bevilges til samiskundervisning går til såkalt "Lovbestemt undervisning i samisk". Denne finansieringsmåten gjelder innenfor et begrenset antall kommuner. En annen del skal dekke samiskundervisning i skoler som ligger i områder som er godkjent av departementet som samiske områder. Disse midlene betegnes som "Ekstramidler til styrkingstiltak i språkblandingsdistrikter".

"Lovbestemt undervisning i samisk". Ved språklig heterogene skoler, det vil si skoler hvor bare en del av elevene i hver klasse skal ha samisk-undervisning, gis det tilskudd til undervisning i samisk etter følgende regler:

1. Delingstimer (elevene i en klasse deles og får separat undervisning) gis etter den timefordelingsplan skolene har fått godkjent. Mønsterplanen setter opp ulike forslag til timefordelingsplaner med samisk i fagkretsen. Denne må godkjennes av de enkelte kommunale skolestyrene. (Mønsterplanen 1985).

2. Timer til samisk begynneropplæring gis etter de satser som gjelder fremmedspråklige elever.

3. Det skal ikke være mer enn tre årskull i grupper som oppstår på grunn av delingen i ei norsk og ei samisk gruppe. Ei gruppe skal ikke omfatte mer enn 15 elever. Elevtallet skal ikke overstige 12 når det er to årskull i gruppa og 9 når det er tre årskull i gruppa.

5. Samisk utdanningsråds forslag til fag- og timefordelingsplan, der samisk inngår i fagkretsen, legges til grunn for planlegging av samiskundervisningen.

"Ekstramidler til språklige særtiltak i språkblandingsdistrikter". Disse midlene skal brukes til såkalt generell styrking av samiskutdanning (NOU 1985: 15), og omtales i det følgende som "Potten". Mottakergruppen for disse midlene er igjen oppdelt i tre undergrupper (NOU 1985: 15: 205).

1. Kommunene Karasjok, Kautokeino og Nesseby får tildelt 0,5 timer pr. uke pr. elev i grunnskolen. Disse timene skal brukes til bedre klassedeling, gruppedeling innenfor den enkelte klassen og til innføringskurs for nye lærere i språkblandingsproblematikk. Skolestyret fordeler timene og prioriterer tiltakene.

2. Kommunene Tana og Porsanger får tildelt timer av disse midlene etter en elevfaktor på 0,3 timer pr. uke pr. elev i grunnskolen. Fordeling, bruk og prioritering av midlene skjer som under pkt.1 av de respektive skolestyrene.

3. Skoler utenom de nevnte kommunene får tildelt timer av disse midlene etter konkret vurdering av behov. Det er skoledirektøren i de enkelte fylker som foretar denne tildelingen (NOU 1985: 15). Kommuner som Hattfjelldal og Tysfjord faller inn under dette punkt.

For skolene under pkt. 3. gjelder det at midlene foruten til vanlig språkopplæring skal gå til bedre klassedeling, gruppedeling innenfor den enkelte klassen og til innføringskurs for nye lærere i språkblandingsproblematikken. I tråd med disse reglene mottar skolene i indre Finnmark to slags støtte, mens skolene i Tysfjord bare mottar støtte til samiskundervisning fra ordningen kalt "Ekstramidler til styrkingstiltak i språkblandingsdistrikter".

På spørsmål om hvordan departementet praktiserer de to ulike ordningene, svarer en representant for avdelingsledelsen i grunnskoleavdelingen i Kirke- og Undervisningsdepartementet (1987) at man har forsøkt å se de to måtene å tildele midler til samiskundervisning på under ett. Man har forsøkt å praktisere et helhetssyn og har ikke sett to-delingen som tjenlig.<sup>1</sup> Når det gjelder saksbehandling av søknader om midler til samiskundervisning, sier informanten imidlertid at tildelingen fra Potten blir behandlet etter skjønn, mens midlene til lovbestemt undervisning behandles etter retten det henvises til.

---

<sup>1</sup> Dette må antas å gjelde de skolene som mottar midler fra begge ordningene, altså først og fremst grunnskoler i Finnmark.

Samisk distrikt. Grunnskoleavdelingen i KUD har ingen klare retningslinjer for å sette grenser mellom samiske og ikke-samiske distrikt. Det var Lov om Grunnskolen av 1975 som introduserte dette begrepet, for å definere hvem som ifølge den daværende loven hadde rett til samiskundervisning og hvem som ikke hadde rett til slik undervisning. Trolig var det kommunene i de samiske kjerneområdene i Finnmark som var tiltenkt denne betegnelsen. Dengang var det i all hovedsak bare disse kommunene som ga samiskundervisning. Ettersom tida gikk ønsket stadig flere kommuner også utenfor Finnmark å gi undervisning i samisk. Begrepet samisk distrikt ble derfor etterhvert et uanvendelig begrep, fordi en ble nødet til spørre seg vilke områder som ikke var samiske distrikt og vilke kriterier en egentlig skulle legge til grunn for å skille et samisk distrikt fra et ikke-samisk distrikt. Grunnskoleavdelingen i Kirke- og Undervisningsdepartementet har ingen klare retningslinjer for å skille samiske og ikke-samiske distrikt. I avdelingen sier en at en ikke har lyktes i å definere samisk distrikt, og at en nå (1987) heller ikke vil gjøre det. Departementet tilføyer at en fra samisk hold har forstått det slik at de vil motsette seg at departementet forsøker å definere nærmere hva en mener med samisk distrikt. Både nåværende og tidligere "samekonsulent" i Kirke- og Undervisningsdepartementet uttaler imidlertid tvil om hvorvidt det fins noe særlig samisk distrikt i Nordland. En av dem definerer samisk distrikt som et sted der det finnes en tilstrekkelig stor elevgruppe til at det kan drives samiskundervisning. Dette tyder på at betegnelsen samisk distrikt likevel likevel kan være et aktuellt kriterium for Kirke- og Undervisningsdepartementet når det gjelder å identifisere behov for samiskundervisning.

Sammendrag. Jeg har her gjort rede for reglene for finansiering av samiskundervisning i kommunale grunnskoler. Regelverket er relativt innviklet, og i neste kapittel skal jeg komme med eksempler på hvorledes ordningen har fungert.

Når det gjelder de statlige skolene for samiske barn, foreligger det spesielle regler for eksempel for hva slags stillinger som skal besettes, for hvordan internatene skal drives osv. Dette regelverket gjelder også for andre statlige grunnskoler (se kapittel 6). Men det finnes ingen regler for på hvilket grunnlag skoler for samiske barn kan etableres, hvordan de skal organiseres, vilke innhold skolen skal ha osv.

Med hensyn til diskusjonen av de statlige skolene for samiske barn, spesielt skolen i Hattfjelldal, er det først og fremst etableringsprosessen og opprettelsen av ei egen, fast skole for samiske barn det har stått strid om, og det er disse sidene ved de statlige skolene jeg vil konsentrere meg om. Når det gjelder tilbud til samiske elever ved de kommunale skolene i Tysfjord, har finansiering av samiskundervisning vært et viktig tema som har engasjert mange samiske elever og foreldre, og det er en ordning som har aktualisert vanskelighetene med sentral styring av virkemidler, og forholdet mellom faginstanser på statlig- og fylkesplan. Med hensyn til de kommunale skolene er det altså finansieringen av samiskundervisning jeg vil ta opp.

## 5. FINANSIERINGORDNINGER SOM BREMSE PÅ SAMISKUNDERVISNING I KOMMUNALE GRUNNSKOLER.

Da den første loven om rett til samiskundervisning kom i 1969, meldte spørsmålet seg om hvordan man skulle organisere finansieringen av denne undervisningen. Det var klart at i noen deler av landet, for eksempel Finnmark, ville det være relativt stor etterspørsel etter slik undervisning, mens man ikke så det samme behovet i andre deler av landet. Dagens retningslinjer for tildeling av midler til samiskundervisning, sammen med hvordan tjenestemenn i departementet vurderer behovet for samiskundervisning, indikerer at både retningslinjene for tildeling og kunnskap om saksfeltet fremdeles ikke gjenspeiler den aktuelle situasjonen.

Jeg har tidligere redegjort for rettighetsgrunnlaget når det gjelder bevaring og styrking av samisk språk og kultur. Videre har jeg gjort greie for lovene som regulerer adgangen til samiskundervisning i norske grunnskoler og pekt på de konkrete tildelingsordningene som gjelder for fordeling av ressurser til slik undervisning. I dette kapitlet skal jeg ved hjelp av to eksempler drøfte den ene av disse ordningene, som jeg har kalt Potten, og vise hvordan denne innvirker på muligheten for samiskundervisning i ulike deler av landet.

Kirke- og Undervisningsdepartementets utgifter til Potten var i 1984 på 4,8 mill.kr. Til sammenlikning var departementets tilskudd til lønn for leirskolelærere samme år 11,5 mill.kr. (St. prp. nr. 1, 1985-86, kap. 231).

### 5.1 Nytt inntektssystem for kommunene (NI), og konsekvenser for finansiering av samiskundervisning.

Våren 1986 trådte loven om et nytt inntektssystem for kommunene, NI, i kraft. Omleggingen av inntektssystemet innebærer i

grove trekk at kommunen selv kan bestemme hvordan midlene skal fordeles mellom og innenfor de ulike sektorene. Kommunene står nå friere til å prioritere innenfor de rammene som gis av for eksempel Lov om grunnskolen og Lov om sosialhjelp. Til gjengjeld er brukere av spesielle ordninger ikke sikret at disse blir ivaretatt på samme måte som før innføringen av NI. Tidligere var mange av de statlige tilskuddene bundet opp til bestemte formål, for eksempel midler til lovbestemt undervisning i samisk.

For finansiering av samiskundervisning via ordningen "Lovbestemt undervisning i samisk" kan denne omleggingen vise seg å få konsekvenser. Omleggingen innebærer at det kan bli enklere for kommunen å skjære ned på tilbud og tiltak som ikke vedrører store eller ressurssterke brukergrupper. På samme måte som før innføringen av det nye inntektssystemet er det skolestyret som i første omgang har som oppgave å gå inn for å godkjenne eller avslå søknader om rammetimetall og klassedeling for de enkelte skolene i kommunen. Vedtaket i skolestyret følger søknadene fra skolene når de i neste omgang behandles i kommunestyret. Her fattes så den endelige beslutning om søknaden skal innvilges og gis finansiering.

Tidligere ble kommunens utgifter til enkeltposter som for eksempel rammetimetall oversendt skoledirektøren og, når skoleåret var omme, refundert av departementet via skoledirektøren. Det nye systemet innebærer at departementet forskutterer drifta av grunnskolen gjennom ei rammebevilgning til drift av grunnskolen påfølgende skoleår. Denne rammebevilgningen utgjorde i 1984 3,8 milliarder kr. Tilskudd til drift av grunnskolen utenfor sektortilskuddet utgjorde samme år 188 mill.kr. (St. prp. nr.1, 1985-86, kap 230 og 231). Vi ser at rammebevilgningen til drift utgjør en svært stor post.

Bortfallet av midler til samiskundervisning som et særtilskudd øker muligheten for at kommunal finansiering av samiskundervisning i kommuner hvor samene utgjør en minoritetsbefolkning vil bli vanskeliggjort. Særlig må dette ventes å

gjelde kommuner med svak økonomi, og i økonomiske nedgangstider hvor nødvendigheten av å skjære ned og og prioritere klarere blir nødvendig. Krav om samiske rettigheter har aldri stått sterk i samisk-norske kommuner. Samene har sjelden hatt sterke organisasjoner eller utgjort slagkraftige pressgrupper. Finansiering av samiskundervisning vil antagelig bli vanskeligere når midlene skal tas fra kommunale grunnskolebudsjett, mot tidligere fra midler øremerket til dette formålet. Synspunktet forsterkes av spørreundersøkelser blant kommunalpolitikere og administratorer. Undersøkelsene tyder på at grunnskoleen er den sektoren som kan komme til å merke størst nedskjæringer i forbindelse med innføringen av NI. (Weigård - 87).

## 5.2 Potten som en tildelingsordning.

Potten ble opprettet i 1967 som en oppfølging av loven om rett til samisk-undervisning som ble vedtatt samme år. Dengang ble bare kommuner i Finnmark tilgodesett som mottakere av midlene. Årsaken til at andre fylker enn Finnmark ikke var tatt med fra begynnelsen er ikke entydig. Skoledirektøren i Finnmark ble pålagt arbeidet med å fordele Potten, som da bestod av 1100 undervisnings-timer pr. uke gjennom et skoleår.

I 1981 fikk departementet henvendelser fra skoledirektørene i Troms og Nordland som pekte på at det fantes språkblandingsdistrikter også i disse fylkene, og at det var interesse for samisk-undervisning. Ifølge skolesjefen i Tysfjord kommune var samiske foreldre en viktig drivkraft i arbeidet med å få igangsatt samisk-undervisning i de tre grunnskolene i kommunene. Det ble arrangert et møte mellom skoleledelsen og foreldrene hvor man drøftet mulighetene for å få igang samisk-undervisning, og skolesjefen kontaktet andre kommuner hvor det fantes tilbud om samisk-undervisning for å høre hvordan man hadde ordnet dette.

I 1981 sendte Nordlandskommuner for første gang inn søknader om midler til samisk-undervisning fra Potten. Formelt ble

søknandene sendt til skoledirektøren i Finnmark og avgjort der. Ifølge samekonsulenten hos skoledirektøren i Nordland brukte en som argument at Potten ikke ble brukt opp i Finnmark og at Nordland ønsket del i disse overflødige midlene. Først i 1982 ble Nordland og Troms skilt ut og tildelt egne deler av Potten. Departementet forklarer denne utskillingen med at man da fant det riktig og rimelig å utvide rammene for tildeling til alle de tre nordligste fylkene.

Det var altså foreldrenes initiativ gjennom kommunen og skoledirektøren i Nordland som sørget for at Nordland ble innlemmet i ordningen "Ekstramidler til språklige særtiltak i språkblandingsdistrikter". Resultatet av omdisponeringen av Potten var at Nordland og Troms kom med i tildelingsordningen med henholdsvis 60 og 120 timer hver, og at skoledirektørene i Troms og Nordland ble trukket med i arbeidet med tildelingen.

Fig. 5.2 a  
Antall fordelte timer til samiskundervisning i Nordland over budsjettposten "Ekstramidler til styrkingstiltak i språkblandingsdistrikter".

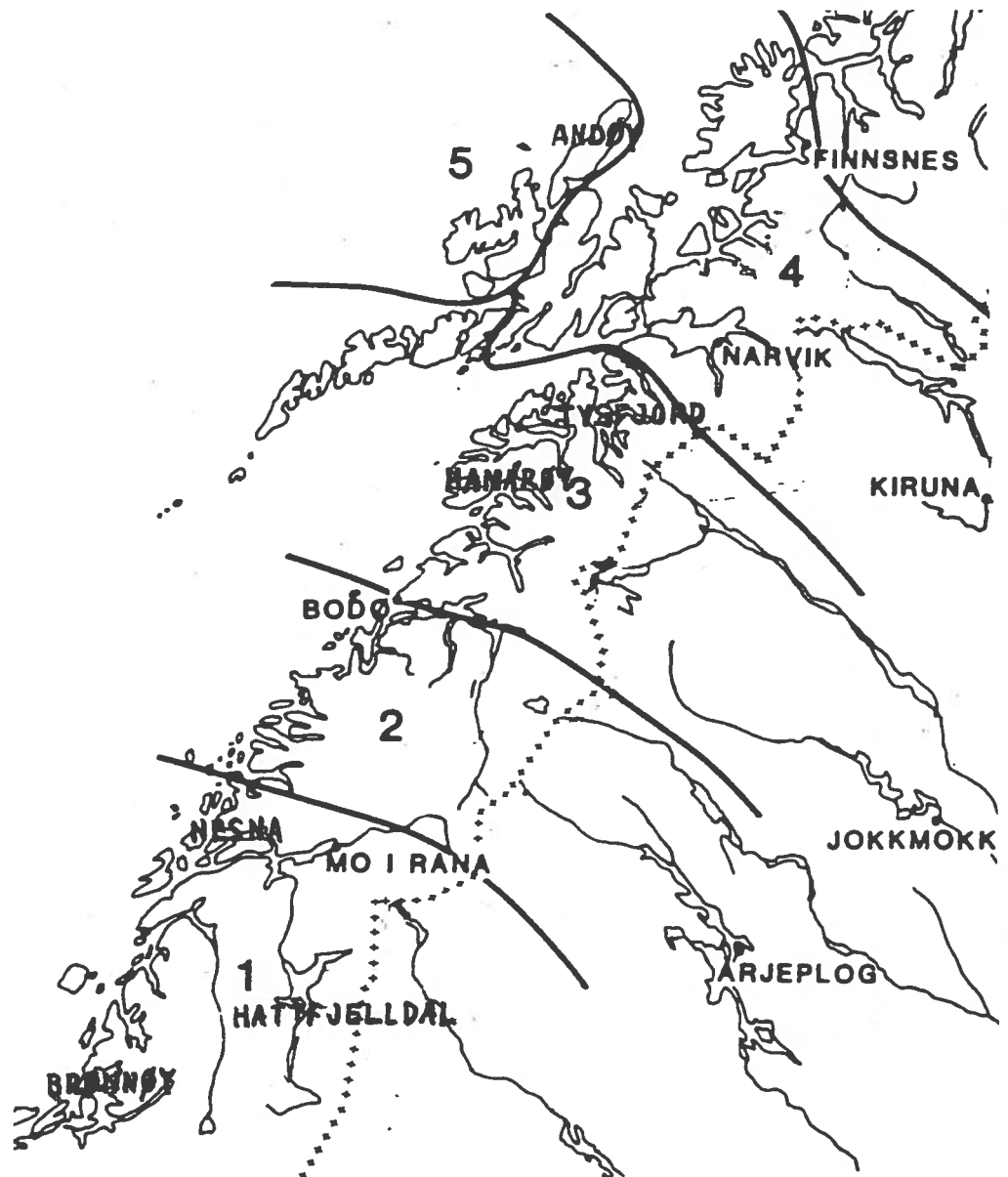
<u>Skoleår</u>	1981/82	82/83	83/84	84/85	85/86
<u>Kommune</u>					
Tysfjord	10	20	27	28	33
Hattfjelldal (ungd.sk)	15	20	15	15	11
Nesna	8	9		9	6
Hamarøy	6	2			
Bodø	3	3	3	6	6
Brønnøy					3
Andøy	1				
Rana			2	2	
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Sum	53	55	57	60	59

Tabellen viser at omfanget av samisk-undervisning har økt jevnt i Nordland siden starten i 1981. Skoleåret 1984/85 nådde en taket på 60 timer. Da ble det for første gang søkt om flere timer enn skoledirektøren via Potten kunne tildele. Potten ble



til en knapp ressurs. Etter 1984/85 har etterspørselen etter midler til samiskundervisning oversteget tilbudet. Dette kommer ikke fram på fig. 5.2 a.

Fig. 5,2 b  
Samiske regioner i Nordland.  
Kommuner som har mottatt midler fra Potten.  
 (Brantenberg og Kalstad 1987)



### 5.3 Mottakere og distributører av Potten.

Tysfjord er den kommunen i Nordland som tildeles mest over Nordlands-potten på 60 timer. Midlene deles mellom de tre grunnskolene i kommunen. Fra å motta 10 timer i 1981/82, har kommunen økt sin andel av midlene til 33 timer pr. uke i skoleåret 1985/86 (fig. 5.2 a)

De enkelte skolene setter hvert år opp sitt ønske om antall timer til samiskundervisning. Skolestyret må godkjenne dette. I neste omgang summerer skolesjefen i kommunen opp ønsket om slik undervisning fra de enkelte skolene, og sender dette til skoledirektøren som en søknad om midler. Tildelingen til de enkelte skolene skjer på åremål, slik at elever som ønsker samiskundervisning opp gjennom hele grunnskoletida må sende ny søknad hvert år.

Kirke- og Undervisningsdepartementet består av fem avdelinger; Administrativ avdeling, Kirkeavdelingen, Avdelingen for videregående opplæring, Grunnskoleavdelingen og Avdelingen for voksenopplæring og folkeopplysning. Av disse er det bare Grunnskoleavdelingen som er tillagt samiske skolesaker. Som de andre avdelingene, er Grunnskoleavdelingen oppdelt i ulike kontorer. Juridisk kontor (1. kontor) er engasjert i samiske skolespørsmål i den grad kontoret blir pålagt å utrede og tolke aktuelle lovtekster. Pedagogisk kontor (2. kontor) er Samisk Utdanningsråd sin formelle kontakt i departementet, og en av konsulentene på 2. kontor er departementets administrative kontaktperson overfor SUR. Den som tidligere hadde stillingen så seg selv som "en slags formidler her i huset, som kommenterer og viderebringer anmodninger". Konkret dreier konsulentens oppgaver overfor SUR seg om arbeid med SUR's budsjett, spørsmål om stillinger, kontorlokaler etc. Konsulenten er også saksbehandler for saker som angår midlene fra Potten. Kontakten med SUR og arbeidet med forvaltning av Potten, er bare en del av konsulentens mange oppgaver. Som for Samisk Utdanningsråd er 2. kontor i grunnskoleavdelingen departementets kontaktledd overfor Grunnskolerådet.

Departementet overfører hvert år de respektive delene av Potten til skoledirektørene i Nordland, Troms og Finnmark. Skoledirektørembedet er en statlig etat på fylkesnivå. Departementet grunngir denne delegeringen med at skoledirektøren har bedre kjennskap til fylket og dermed er bedre skikket til å fordele innenfor fylket. Ved skoledirektørens kontor i Bodø, fylkeshovedstaden i Nordland, er fordelingen av de 60 undervisningstimene tillagt en konsulent. Dette arbeidet opptar svært lite av arbeidstida hans.

Potten er ei omstridt ordning og har vært gjenstand for mye diskusjon mellom Samisk Utdanningsråd og Kirke- og Undervisningsdepartementet. Striden har både stått om størrelsen på Potten, og om hvordan den skal fordeles. Jeg vil først se på prosessen rundt tildelingen av midlene med et eksempel fra grunnskolen i Tysfjord. Deretter vil jeg gi et eksempel på hvordan ordningen har virket i Finnmark.

#### 5.4 Hvem avgjør om Potten dekker behovet for samisk-undervisning i Tysfjord?

KUD har gjennom skoledirektøren i Nordland hvert år siden 1981 tildelt Nordland fylke 60 undervisningstimer øremerket for samisk språkopplæring. Disse 60 timene dekket det antallet timer undervisning det ble søkt om fram til skoleåret 1984/85.

Skoledirektøren i Nordland søkte for skoleåret 1984/85 departementet om dekning av 8 ekstra timer til samisk-undervisning i Tysfjord kommune. Skoledirektøren henviste til at han hadde mottatt søknad om flere timer enn det var mulig å finansiere over fylket sin andel av Potten. Departementet godkjente søknaden om ekstrabevilgning til undervisning i samisk språk og tildelte Nordland 8 timer ekstra. Ekstrabevilgningen ble finansiert som "en vanlig ekstrabevilgning" til grunnskolen, over kap. 230 i KUD's budsjett. "Det går jo an å gjøre noen små sprekker i denne, som åtte timer". (Departementsansatt 1987) Kap. 230 omfatter budsjettposten "rammetilskudd for grunnskolen" .

Neste år kom det også inn søknad om flere timer enn man kunne dekke med midlene fra Potten. Skoledirektøren søkte på nytt departementet om ekstrabevilgning, denne gang om 15 timer. Søknaden ble sendt til 2. kontor i Grunnskoleavdelingen i KUD, og behandlet av "samekonsulenten" her. Søknaden ble for det første grunngitt med at etterspørslen etter samiskundervisning stadig økte. For det andre argumenterte skoledirektøren med at han av erfaring visste at søknadene om midler fra Potten kunne komme svært seint inn til skoledirektørens kontor, noen like før skolestart. Siden han allerede i løpet av sommeren hadde fått forespørsel om 8 timer mer enn rammen for tildeling til Nordland tilsa, regnet skoledirektøren med at det endelige tallet ville bli enda høyere. Derfor ble det søkt om tilsammen 15 timer ekstra.

Departementet besvarte denne gang søknaden med at man i henhold til 40,6 ikke kunne se at det var blitt dokumentert et større behov for samisk-undervisning i Nordland enn tidligere, og avslø med denne begrunnelsen søknaden om ekstrabevilgning på 15 timer.

Skoledirektøren tok da kontakt med Tysfjord kommune ved skole-sjefen, som igjen tok kontakt med Samisk Utdanningsråd. Både SUR og ei foreldregruppe fra Tysfjord sendte brev til departementet ved 2. kontor i grunnskoleavdelingen, med anmodning om at søknaden om ekstrabevilgning måtte imøtekommes. Videre ble et medlem av Kirke- og Undervisningskomiteen kontaktet, samt Norske Samers Riksforbund sentralt. I begge tilfeller ble det gjort henvendelser til departementet der man ba om at vedtaket om avslag måtte bli omgjort. Vedtaket ble likevel ikke endret. Som kommentar til beslutningen om å avslå søknaden, hevdet "samekonsulenten" i departementet at han trodde årsaken til at man nå ønsket mer midler i Nordland var at man der hadde hørt at Finnmark fikk en større del av Potten enn de klarte å bruke opp. Videre hevdet han at samsvaret mellom antall elever og antall timer samiskundervisning i Tysfjord var bra, og at kommunen burde kunne bruke midler til valgfags-undervisning til språkopplæring i samisk. Konsulenten regnet heller ikke

med at det var "noen særlige språkblandingsdistrikter i Nordland". Også den nåværende "samekonsulenten" i departementet (1987) er av den oppfatning at det ikke er noe særlig samisk distrikt i Nordland.

"Samekonsulenten" hos skoledirektøren kommenterte sakens utfall med at departementet "ikke har fulgt med utviklingen". (Representant for skoledirektøren i Nordland 1985) Konsulenten sier videre at dersom den forrige "samekonsulenten" i departementet hadde sittet i stillingen, ville søknaden om de 15 ekstra timene gått gjennom. Dette er et eksempel på at utfall i saker av denne typen kan bero på hvilke personer som bekler de aktuelle stillingene i beslutningsprosessen, slik det blir vurdert av en person med nært kjennskap til prosessen.

"Samekonsulenten" på skoledirektørkontoret virket i denne åpne forvaltningsprosessen som en deltaker som støttet brukerne mot departementets beslutning. Det er interessant å legge merke til at departementet i denne saken ser ut til å underkjenne skoledirektørens spesielle innsikt når det gjelder lokale forhold, en innsikt som er en del av grunnlaget for skoledirektørens administrative funksjon.

40,6. 40 i Lov om Grunnskolen, med i alt åtte ledd, omhandler språket i skolen. "I opplæringa skal det nyttast norsk mål etter desse reglane:" (Lov om grunnskolen: 21, min utheving. G. Aa.) 40,2 til og med 40,6 gjelder generelle spørsmål om bruk av et annet skriftspråk enn bokmål, og 40,8 omhandler spesielle elevgrupper. 40,7 er hovedparagrafen om rett til samisk-undervisning og er det eneste leddet som eksplisitt omhandler samisk skriftspråk. La oss se litt nærmere på innholdet i 40,6, siden det var i henhold til denne at departementet avslo søknaden om ekstrabevilgning fra Nordland i 1985.

"Foreldre for minst 10 elever på eit av klassestega 1 -6 som ønskjer at borna deira skal få nytte eit anna skriftleg opplæringsmål enn det som er vedteke for skolen, kan krevje klassedeling dersom det ikkje blir mindre enn 10 elever i kvar klasse. Klasse som er opprette etter deling, kan halde fram på barnesteget så lenge elevtalet ikkje går under 6". (Lov om Grunnskolen, 40,6.)

Disse kriteriene for å kunne kreve klassedeling og for å kunne beholde en bestemt klassedeling er identisk med de som gjelder foreldres rett til å kreve egne kretser i språkblandingsdistrikter (Lov om grunnskolen, 3,6). Hva er departementets begrunnelse for å bruke 40,6 til å avslå søknaden, når paragrafen ikke omhandler samisk språk? Spørsmålet blir da om også andre regler som ikke omhandler samisk språk kan anvendes for å avslå eller godkjenne søknader som gjelder dette, når det fins eksplisitte regler som omtaler retten tilundervisning i samisk språk.

På bakgrunn av Tysfjord's gjentatte søknader om ekstrabevilgninger, ble nåværende "samekonsulent" spurt om et forslag til nye retningslinjer for tildeling også vil innebære en økning i midlene til Nordland. Konsulenten svarte at det ikke har vært noe snakk om å endre størrelsen på Potten, og at man ikke har fått noen signaler om at Nordland har fått for lite. Konsulenten har ikke hørt om søknadene fra skoledirektøren i Nordland om ekstrabevilgninger for skoleårene 1983/85 og 1984/85, men sier at grunnen til at søknaden for skoleåret 1984/85 ikke ble innvilget, kanskje skyldtes at midlene ble brukt på feil måte.

### 5.5 Skal Potten finansiere samisk-undervisning eller andre tiltak i grunnskolen i Finnmark?

Lederen av Samisk Utdanningsråd, Edel Hætta Eriksen, sier at SUR alltid har ment at fordelingen av de 1080 undervisningstimenene fra Potten har foregått på feil måte. Den viktigste innvendingen går ut på at Potten ikke oppfyller intensjonene om finansiering av samiskundervining, men at disse midlene også finansierer andre tiltak innenfor grunnskolen.

Den finskspråklige minoriteten i Norge har vært bosatt særlig i kystdistriktene i Nord-Norge. De finskspråklige har i likhet med samene opplevd en språklig og kulturell undertrykking, og det finske språket i Norge er nå lite i bruk. Midler fra Potten skal også dekke behovet for opplæring i finsk språk i grunnskolen. Finsk er imidlertid et nasjonalt og offisielt språk i Finland, og dette innebærer at finsktalende i motsetning til samisktalende har et språklig hjemland. Samisk Utdanningsråd mener derfor at Norge, hvor ca. 70 % av samene bor, har et spesielt ansvar for å ta vare på og utvikle det samiske språket, selv om de finskspråklige også har rett til morsmålsundervisning. Men konsekvensen av at Potten både skal dekke undervisning i samisk og finsk er en uthuling av retten til samisk-undervisning fordi finansieringen vanskeliggjøres ved at samiskspråklige og finskspråklige må konkurrere om de samme midlene.

Fig. 5.4

Antall fordelte timer til samisk-undervisning i Finnmarks-  
kommunene fra "Ekstramidler til språklige særtiltak i språk-  
blandingsdistrikter". Samiskundervisning gis bare i kommuner  
hvor navnet er understreket. (Hætta Eriksen, 1986).

<u>Kommune</u>	<u>Skoleår</u>	1983/85	1985/85	1985/86
<u>Alta</u>		52	73	67
Berlevåg		-	7	-
Gamvik		-	8	12
Hammerfest		-	10	-
Hasvik		-	-	-
<u>Karasjok</u>		105,5	207,5	201
<u>Kautokeino</u>		251,5	275,5	52
Lebesby		-	11	27
Loppa		-	5	9
Måsøy		-	5	-
<u>Nesseby</u>		69	65	61
Nordkapp		-	5	8
<u>Porsanger</u>		96	130	113,5
Sørøysund		-	6,5	10
<u>Tana</u>		81,5	167,5	168,5
Sør-Varanger		-	58	95
Vadsø		-	56	68

Årsaken til at kommuner som ikke gir samisk-undervisning likevel kan få av disse midlene, er for det første at midlene også skal kunne brukes til undervisning i finsk språk. Videre at midlene kan brukes til undervisning av lærere, og for å få til en gunstigere klassesdeling. Det er derfor i praksis vanskelig å si hvor mye av midlene fra Potten som hvert år går til undervisning i samisk språk.

Fram til 1985 var tildelingsreglene for Potten slik at Kautokeino kommune mottok midler til 0.5 timer pr. elev som valgte å ha samiskundervisning. I 1985 mottok SUR ei melding fra departementet om endring i ressurs-rundskrivet (F3). Dette rundskrivet settes opp i departementet og angir retningslinjer for tildeling av statlige midler. Endringen gikk ut på at skoler med allerede delte samiske klasser ikke lenger hadde rett til å motta midler fra Potten. Departementet begrunnet endringen med at Potten i henhold til reglene blant annet skal brukes til å få til en bedre klassesdeling i språkblandingsdistriktene. Siden Kautokeino skole på forhånd hadde foretatt klassesdeling, mente departementet at skolene her ikke hadde noe behov for tilskudd. "Samekonsulenten" i departementet hevdet også at en-språklige samiske elever ikke skulle trenge ekstratimer til opplæring i samisk språk. Resultatet av denne endringen var for skoleåret 1985/86 at Kautokeino mottok midler til 52 timer samisk-undervisning, mot 275,5 timer i 1985/85 og 251,5 timer for skoleåret 1983/85. Samme år fikk en kommune som Vadsø midler til 56 timer samiskundervisning, og Sør-Varanger til 58 timer. Begge disse kommunene fikk altså mer enn Kautokeino, til tross for kommunene verken gir opplæring i samisk som 1. eller 2. språk. Kautokeino derimot, gir 532 elever opplæring i samisk som 1. språk og 95 elever opplæring i samisk som 2. språk.

Ifølge SUR er den omtalte klassesdelingen i Kautokeino fremkommet ved at man fulgte de regler for slik deling som gjelder i alle norske skoler. I Kautokeino er det imidlertid ofte den norske elevgruppa som har fordel av dette, fordi de er i mindretall. For eksempel: Et klassesetrinn har 55 elever. Det



alminnelige er å dele denne i to med 27 elever i den ene klassen og 28 i den andre. Men fordi dette er både samisk- og norskspråklige elever deler man først klassen etter språktilhørighet. La oss si at man da får ei samisk gruppe på 55 elever og ei norsk gruppe på 10. Den samiske gruppa er på over 30 elever og må derfor, etter regler for klassesdeling deles på nytt. Det er denne siste delingen som departementet mener overflødiggjør tildeling fra Potten. Etter delingen står en igjen med en norsk klasse på 10 elever og to samiske klasser med henholdsvis 22 og 23 elever. Resultatet av klassesdelingen er dermed til større fordel for den norske gruppen, som får en klasse som er under halvparten så stor som begge de to samiske.

SUR sier videre at selv om barn er vokst opp som samisktalende, er det et problem at de behersker det samiske språket så forskjellig. Dette beror blant annet på at samisk språk står under et sterkt press fra norsk språk, som dominerer media og offentlig administrativ virksomhet. Derfor trenger også enspråklige samiske elever ekstra-undervisning i samisk utover samisk-undervisningen som er avsatt i timefordelingsplanen. Samene har på denne måten større og mer differensierte behov for samiskundervisning enn nordmenn for norskundervisning. Nå er det slik at skoler i de samiske kjerneområdene, som Kautokeino, mottar midler til samisk-undervisning både fra Potten og fra ordningen om lovbestemt undervisning. Likevel kommer en ikke unna at den ene av de to måtene å finansiere samisk-undervisning også langt på vei fungerer som finansieringskilde for andre tiltak enn undervisning i samisk språk.

På bakgrunn av misnøye med endringa i ressurs-rundskrivet fra departementet i 1985, leverte SUR våren -86 ei innstilling til departementet. Her hevdet de at departementet ikke kan endre ressurs-rundskrivet uten at det er utviklet nye planer for tildelingsregler. SUR hevdet altså dette i kraft av å være departementets sakkyndige råd i spørsmål som dette. I juli samme år sendte SUR inn et forslag om nyordning for fordeling

av Potten. Forslaget innebar blant annet at opplæring i finsk skal finansieres på annen måte enn via Potten, at det skal utarbeides egne regler for klassedeling, og at samisk som 1.språk skal prioriteres.

SUR sitt forslag førte til at departementet opprettet en komite som fikk i oppdrag å fremme forslag til nye retningslinjer for bruk av midlene til samiskundervisning i de såkalte språkblandingsdistriktene.

Sammendrag. Jeg har sett på to eksempler på tildeling av midler fra Potten. I eksempelet fra Finnmark så vi at tildelingen var problematisk blant annet ut fra en forventning om at midlene først og fremst skal dekke samiskundervisning, mens det viser seg at retningslinjene for tildeling ikke markerer dette. Når midlene dessuten er en knapp ressurs og andre grupper også ønsker tilgang til dem, får ikke alle som ønsker det og har rett til det, midler til samiskundervisning.

Ulikt Finnmark, har samiske samfunn i Nordland ikke full aksept i departementet om at representerer samiske distrikt i henhold til 40,7 i grunnskoleloven. Dette gjør det blant annet vanskelig å argumentere for økede bevilgninger, til tross for at da skoledirektøren i Nordland første gang fikk "sin" del av Potten, ble størrelsen på midlene fastsatt ut fra svært usikre forestillinger om hvor stort behovet for samiskundervisning i Nordland var. Også i Nordland er Potten blitt en knapp ressurs som ikke dekker etterspørselen.

## 6. OPPRETNING AV STATLIG SKOLE PÅ ETNISK GRUNNLAG.

Kirke-og Undervisningsdepartementet satte i drift Sameskolen for Midt-Norge i Hattfjelldal i 1951. Det ble understreket at etableringen og driften var midlertidig. Dette var den første skolen i sitt slag her i landet, en grunnskole etablert på etnisk grunnlag. Skolen er et eksempel på en institusjon som er tilnærmet komplementær til den norske grunnskolen, det vil si en av to sideordna utforminger av grunnskolen i Norge.

Skolen i Hattfjelldal var både en faglig og organisatorisk nyskaping i det norske styringsverket for skolen. Det jeg skal beskrive i dette kapittelet er en langvarig og kontinuerlig etnisk mobilisering for ei særskilt skoleordning. Arbeidet med å få til en slik skole bar preg av at forkjemperne for skoleordningen la stor vekt på å oppnå kontakt med sentrale myndigheter direkte, og at de også for framtida var opptatt av å sikre seg direkte kontakt med sentraladministrasjonen, det vil si Kirke- og Undervisningsdepartementet i saker som gjaldt skolen. Hvordan gikk det til at man greidde å få istand denne organisatoriske nyskapingen innenfor det offentlige skoleverket, når det fra før ikke fantes plass for en slik institusjon?

### 6.1 Vekt på statlig styring.

Sør-samene i Norge har siden begynnelsen av dette århundret arbeidet for å få istand en statlig skoleordning for samiske barn i Midt- og Sør-Norge. Et gjennomgangstema har vært at skolen skal drives av staten ved Kirke- og Undervisningsdepartementet. Under det første landsmøtet for samer i Trondheim i 1917, mens Finnemisjonen ennå drev skolen for samiske barn i Nord-Trøndelag, ble det vedtatt å rette en henstilling til departementet om oppretting av en skole for samiske barn.

"...Vi anser det for riktig, at ikke missionselskapene men staten skal besørge undervisningen." (Jacobsen 1979 :79).

Seinest i en uttalelse fra foreldrerådet ved skolen i Hattfjelldal i 1973 blir kravet om statlig drift gjentatt, og begrunnet:

"Vi anser denne skolesaken (spørsmålet om fast status for skolen) som en minoritetssak og at den som sådan bør sortere under staten, slik at likestillingsprinsippet sett fra samenes side blir tatt tilbørlig hensyn til...." (Jacobsen 1979: 83)

Komiteen til å utrede samespørsmål (1959) argumenterte på samme måte da de foreslo at staten skulle overta driften av skoleinternatene for samiske barn, selv om de ikke foreslo at statens ansvar også skulle gjelde skolene som hørte til internatene:

"Komiteen vil tilrå at staten overtar driften av alle skoleinternatene for samiske barn, da dette vil være en garanti for forsvarlig drift og for at det blir tatt tilbørlig hensyn til de spesielle samiske krav." (Jacobsen 1979: 80).

Et annet argument for statlig drift har vært at sørsamene bor så spredt at det er nødvendig å samle elever fra flere kommuner i en skole for at skolen kan få et samisk miljø. Det vil dessuten være uhensiktsmessig at en kommune skal belastes med driften av en skole hvor mange av elevene ikke vil være hjemmehørende. Å samle elevene i én skole fører også til den mest rasjonelle utnyttelsen av kompetente lærere innenfor spesielle fag som samisk språk og o-fag, samt forming med vekt på samisk tradisjon.

## 6.2 Staten som internateier.

På grunn av spredt bosetting, lange avstander og stadige flyttinger i reindriften har barn fra reindriftsfamilier ofte måttet bo på internat eller innlosjeres privat i skoletida.

Staten har derfor opparbeidet seg lange tradisjoner på å drive skoleinternat, spesielt i Finnmark. I en periode fra 1960-åra til omtrent midten av 70-åra da myndighetene satset på sentralisering innenfor skolesektoren, var det også vanlig at norske barn fra små, avsidesliggende steder bodde på internat i skoletida. Drift av grunnskoler har imidlertid vært sett på som kommunenes ansvar, og staten har vært svært tilbakeholden når det gjelder å drive skolene som internatene hørte til. Det er derfor nødvendig å skille mellom driften av skoleinternatene for samiske barn, og selve skolen.

Staten har drevet skoleinternat for samiske barn i Finnmark siden rundt 1910, og Kirke- og Undervisningsdepartementet begynte å arbeide med spørsmålet om en internatskole for samiske barn i Midt-Norge rundt 1920. I 1947 reiste landsmøtet i Norske Reindriftssamers Landsforbund krav om en slik skole, og skoledirektørrådet tilrådte både i 1947 og -48 at det ble gitt midler til et forberedende arbeid med dette spørsmålet. Departementet regnet med at 5-600 samer ville sokne til en slik internatskole. Finnemisjonen hadde til da drevet en skole for samiske barn i Havika i Nord-Trøndelag. "Men departementet meiner at samfunnet bør halde skole for desse borna (samiske barn, G. Aa.) som for andre born." (St, prp. nr. 1, 1950, kap. 226) Det ble nevnt flere forslag om hvor skolen skulle ligge, og særlig hvordan man skulle løse problemet med å finne egnede lokaler til skole-og internatdrift. Inntil videre mente en at skolen i Havika fikk fortsette.

I 1950 hadde departementet i drift 21 internat tilknyttet folkeskoler i Finnmark. Departementet førte dette året opp 10 000 kroner til forberedende arbeid for å løse spørsmålet om en offentlig grunnskole for sørsamene, og bevilget lønn for en lærerinne ved "Havika skole og heim for finneborn" (St. prp. nr.1, 1950, kap. 226). I 1950 drev staten i tillegg ei spesialskole for barn og ungdom med talefeil, fem skoler for døve, tre for blinde, ni skoler for evneveike barn og ti skoler pluss en gård for "vanrøkte born m.m.". Alle disse skolene er internatskoler. (St. prp. nr.1, 1950, kap. 246,

260, 261 og 262)

Komiteen til å utrede samespørsmål (1959) tilrådte at staten overtok driften av alle internat for samebarn. Innstillingen ble behandlet i St.meld. nr. 21, 1962/63. Her henviste imidlertid departementet til skoledirektøren i Finnmark og hevdet at kommunal, og ikke statlig drift av internatene var i samsvar med det generelle syn som ble lagt til grunn for skoleutbygging.

I 1974 var det elleve skoleinternat igjen i Finnmark drevet av Kirke- og Undervisningsdepartementet. I tillegg drev departementet internatene ved skolene i Hattfjelldal og . På folkeskolenivå drev staten to spesialskoler for blinde, åtte spesialskoler for døve og tunghørte, tre spesialskoler for barn med talevansker, 36 spesialskoler for barn og ungdom med lærevansker og elleve spesialskoler for barn med adferdsvansker. Staten drev i 1974 tilsammen 69 spesialskoler av ulike slag, og alle spesialskolene var internatskoler. (St. prp. nr.1, 1974-76, kap. 234)

I 1986 var det bare igjen fem statlige grunnskoleinternat i Finnmark. Av de resterende er noen nå nedlagt, og noen overdratt til kommunene. I tillegg driver departementet idag internatene i Snåsa og Målselv, skolen og internatet i Hattfjelldal og 29 spesialskoler med internat. På sikt ønsker departementet å overdra ytterligere tre av internatene i Finnmark til kommunene, og bare beholde driften av internatene i Karasjok og Kautokeino.

### 6.3 Staten overtar for Finnemisjonen og skolen for samiske barn flyttes til Hattfjelldal.

Skolen for sørsamiske barn ble i de første årene etter starten i 1951 drevet etter en føreløpig plan og foreløpige retningslinjer fra Nordland Skoledirektørembete. Skolen fikk svært god søking, og ved oppstarting høsten 1961 hadde skolen ca. 60 elever. Dette var omtrent så mange som skolen kunne ta imot,

og betydde at skolen kunne drives som fire-delt. Elevene kom fra Hedmark, Sør- og Nord-Trøndelag og Nordland (Adresseavisen, 9/6 1961). Skolen og internatet ble i den første tiden drevet i lokalene til Hattfjelldal Hotell, som departementet leide i høst- og vintermånedene. Departementet bevilget 30 000 kroner til ominnredning av hotellet for å gjøre det høvelig for skole- og internatdrift, og førte opp 70 000 kroner til drift av skolen. Samtidig ble lønn til lærerinne ved skolen i Havika strøket, fordi departementet forventet at barna nå kom til å søke skole i Hattfjelldal (St. prp. nr. 1, 1961, kap. 266). Skolen og internatet ble seinere flyttet fra hotellet til ei tysk offisersmesse som stod igjen etter krigen. Departementet understreket at Hattfjelldal var et foreløpig skolested. Det var altså knyttet mye usikkerhet til hva som ville skje med dette skoletilbudet framover. Skolen hadde ikke fast status, og ulike steder i Midt-Norge var aktuelle for en endelig lokalisering av skolested.

Grunnskolen for samiske barn i Snåsa ble den andre skolen for samiske barn her i landet. Skolen fikk god søking ved åpningen, og elevgrunlaget for skolen i Hattfjelldal ble nå så dårlig at departementet ikke var villig til å innvilge drift for mer enn ett år av gangen, avhengig av elevtilgangen. Preget av midlertidighet var så sterkt at styret noen år så seint som i begynnelsen av august måned ikke kunne gi beskjed til foreldrene hvorvidt skolen skulle starte opp som vanlig eller ikke (Dagbladet, 16/1-1976). Lærere kunne bare tilsettes på åremål, og skolen hadde ingen boliger å tilby personalet, verken til de som jobbet på skolen eller internatet.

I 1972 ble situasjonen for skolen noe lysere. Elevgrunlaget bedret seg slik at skolen kunne sikres status som to-delt skole. Bestyreren for skole og internat kunne nå tilsettes for tre år av gangen mot tidligere ett år. Dette skjedde etter at bestyreren for skole og internat hadde sagt opp i protest mot departementets holdning overfor skolen. Tilsynsrådet for skolen (det tidligere styret) søkte nå på ny departementet om fast status for skolen, utviding, bygging av lærerboliger

etc.

#### 6.4 Mobilisering for fast status for skolen i Hattfjelldal.

I tida som fulgte begynte forkjemperne for skolen i Hattfjelldal å arbeide målbevisst med sikte på å sikre framtida for skolen. For å få til dette ønsket de for det første å gi skolen fast status på linje med andre grunnskoler. For det andre ønsket de at driften av skolen og internatet kunne bli sett under ett. I tillegg søkte forkjemperne også å skaffe støtte til opprettelsen av et samisk kultursenter. Kultursenteret og skolen med internatet ble i denne sammenheng sett som et naturlig framtidig samlingspunkt for all slags aktivitet blant samene i området.

Forkjemperne for skolen tok blant annet kontakt med Norsk Seksjon av Nordisk Sameråd og med Norske Samers Riksforbund, som begge sendte brev til Kirke- og Undervisningsdepartementet der det ble argumentert for, og pekt på departementets ansvar for å legge tilrette for permanent drift av skolen i Hattfjelldal. Formann i Norsk Kulturråd ble kontaktet personlig med sikte på søknad til rådet om støtte til bygging av samisk kultursenter. I samme forbindelse ble det også sendt et skriv til nestformannen i rådet, museumslektor Bjørn Aarseth ved Tromsø Museum, som fra før kjente meget godt til samiske forhold. Arbeidsutvalget til Foreldrerådet ved skolen i Hattfjelldal ber i et brev av nov-72 Kirke- og Undervisningsdepartementet om å gå inn for å gi skolen fast status, og formannen i Foreldrerådets Arbeidsutvalg skriver i jan-73 et brev til formannen i Tilsynsrådet. Begge brevene, fra henholdsvis Foreldrerådets Arbeidsutvalg og fra formannen i utvalget, er blant de vedlegg som følger et brev til to stortingsrepresentanter fra Nordland, Bodil Aakre og Kristian Halse. Brevet er skrevet av et av medlemmene av Tilsynsrådet, det daværende styret for skolen. Med brevet til stortingsrepresentantene fulgte også et skriv fra Nordisk Sameråd, Norsk Seksjon, utskrift av referat fra møte i Foreldrerådet, fire utskrifter fra møteboka for Tilsynsrådet, og to kopier av



avisartikler. Selve brevet inneholder en grundig redegjørelse for skolesaken og for behovet for et samisk kultursenter.

Jeg har redegjort så grundig for dette brevet fordi det synes å være representativt for den grundighet og pågåenhet som preget mobiliseringsarbeidet i denne tida, slik dette lar seg etterspore i skriftlig materiale og i samtaler med folk som deltok. Det er relativt få aktører og aktørgrupper innblandet i denne brevutvekslingen. Siden miljøet rundt skolen bestod av et relativt lite antall personer, gikk vervene som medlem av Tilsynsrådet, Foreldrerådet og Foreldrerådets Arbeidsutvalg til en viss grad på rotasjon blant et begrenset antall mennesker, og en person kunne inneha flere enn ett verv.

#### 6.5 Styreformen ved skolen i Hattfjelldal.

Styret for skolen i Hattfjelldal er direkte underlagt 3.kontor i grunnskoleavdelinga i Kirke- og Undervisningsdepartementet. 3.kontor er i 1986 tillagt administrasjonen av statens grunnskoler, grunnskoler for samer, Longyearbyen skole, Svalbard, statens grunnskoler for spesialundervisning og statlige grunnskoleinternater. Dette kontoret er også ansvarlig for behandlingen av saker angående spesialskolene. Det kan se ut som om pågående saker, det vil si saker hvor det ennå ikke er tatt noen endelig avgjørelse, sorterer under 2.kontor. For eksempel behandlet 2.kontor saken om skole for samiske barn i Målselv inntil skolen fikk en relativt fast status. Den ble da overført til 3.kontor (Departementsansatt 1986).

Det styret for skolen som ble konstituert av departementet etter overtakelsen i 1961 ble kalt Tilsynsrådet for skolen. Rådet hadde samme funksjon som et vanlig skolestyre, med den forskjell at det var underlagt Kirke- og Undervisningsdepartementet og ikke Hattfjelldal kommune. Samene hadde flertall i rådet. De mente at denne ordningen sikret brukerne styring av skolen, og dessuten:

"Dette sikrer en direkte linje til høyeste hold og sikrer at samenes ønsker og krav virkelig når fram til departementet." (Medlem av Tilsynsrådet i brev av 16/4-

I Stortingsmelding nr. 21 (1962-63) (Komiteen til å utrede samespørsmål) hevder departementet at samiske barn fra Troms til Hedmark bør tilhøre én skolekrets og samles i én sentralskole for samiske barn. Selv om departementet ikke opererte med så store skolekretser når det gjaldt norske barn, var tanken at også disse skulle samles i sentralskoler, gjerne en i hver kommune. Departementet ønsket altså å ta skoleordningen for sørsamene opp til ny vurdering, både for de som sendte ungene sine til skolen i Hattfjelldal og de som brukte skolen i Snåsa. Disse tingene kommer godt fram i et brev fra departementet til Skoledirektøren i Troms. Departementet hevdet to ting:

"Det ser derfor ut til at én skole for sørsamene ville være det beste,"...og..."Undervisnings- og driftsmessig ville det avgjort være en fordel ved at skolen (i Hattfjelldal, G. Aa.) er underlagt det kommunale skoleverket. Selve integreringstanken og ønsket om desentralisering tilsier dette...Et særskilt styre for skolen, som jo en statsskole måtte ha, ville være både tungrodd og lite tjenlig. (Brev fra Kirke- og Undervisningsdepartementet til skoledirektøren i Nordland av 16/8-73).

Foreldrerådet svarer i et skriv at Tilsynsrådet som styringsorgan ved skolen gir samene direkte innflytelse på skolen, og videre at de ikke kan se noen fordel i å bli underlagt et politisk valgt kommune- eller skolestyre der de kanskje selv ikke er representert, og der de i alle fall vil utgjøre et mindretall. Rådet sier at lokal styring vil bety at det blir polikerne i den kommunen der skolen ligger som får styringsretten over skolen, og ikke samene selv. (Uttalelse fra Foreldrerådet for Sameskolen for Midt-Norge, 27-28/8-73).

Også Foreldrerådets Arbeidsutvalg tar opp departementets ønske om lokalstyring/desentralisering:

"I samfunnet forøvrig har man prøvet de gigantiske sentralskoler og registrert de negative virkninger av dem. Man prøver nå å arbeide seg bort fra dem. Desentralisering synes nå å være tidens løsen. Det viser seg derfor nå at vår manglende enighet (om skolen for samiske barn i Midt-Norge skulle legges til Snåsa eller Hattfjelldal, G. Aa.) har gitt oss et forsprang. Vi er desentraliserte, vi er i pakt med de siste strømninger i tiden, som faller sammen med de gamle samiske ønsker og behov." (Brev fra Foreldrerådets Arbeidsutvalg til Kirke- og Undervisningsdepartementet, 13/11-72).

I 1976 hadde tanken om desentralisering av folkeskolen fått gjennomslag i departementet. Den politiske ledelsen i Kirke- og Undervisningsdepartementet innvilget ca. 50 søknader om oppretting av barneskoler med færre enn seks elever, og godkjenner opprettet fire skoler med bare to elever. (Tønsberg Blad 22/4-76).

Møte med Kirke- og Undervisningsdepartementet. 14. jan. 1976 møtte en delegasjon på seks talsmenn og -kvinner for skolen i Hattfjelldal opp i Oslo, for å ha et møte med representanter for Kirke- og Undervisningsdepartementet om det framtidige skoletilbudet for sørsamene. Møtet var kommet i stand etter ønske fra foreldrene ved skolen i Hattfjelldal. De tilreisende var formannen i Tilsynsrådet for skolen samt de tre andre medlemmene av rådet, en av dem formann i Helgeland Samiid Sær'vi. Videre var formannen i Foreldrerådet for skolen og formannen i Norske Samers Riksforbund tilstede. Fra departementet møtte statssekretæren, ekspedisjonssjef i grunnskoleavdelingen og to byråsjefer fra samme avdeling.

Spørsmålet om fast status for skolen hadde i mange år versert som en sak mellom myndighetene og det samiske samfunnet. En representant for skolen i Hattfjelldal sier at løsningen i saken må ses på bakgrunn av at en byråsjef fra det nyopprettede kontoret for samiske spørsmål i Forbruker- og Administrasjonsdepartement, kom med. Representanten sier videre at byråsjefen, som er samisk, kom med i saken mer eller mindre tilfeldig, men at saken løste seg bare noen uker seinere. Informanten sier videre at en av de departementsan-

satte, som hadde sittet på saken i mange år uten at en greide å komme fram til noen løsning, var svært lettet da man på dette møtet kom fram til enighet. Enigheten innebar blant annet at man fra departementets side ville starte arbeidet for å gi skolen fast status. Saken måtte legges fram for Stortinget fordi loven egentlig ikke ga adgang til å opprette statlige grunnskoler. Men ifølge en av byråsjefene var dette bare et rent teknisk problem (Dagbladet 16/1-76), og delegasjonen reiste hjem til Hattfjelldal med løfte om at skolen deres nå ville bli et permanent tilbud. Departementet lovet også å fremme forslag om bygging av tjenesteboliger og undervisningslokale.

Statens Bygge- og Eiendomsdirektorat satte igang planlegging av nytt undervisningsbygg ved skolen, og Hattfjelldal kommune startet bygging av boliger for internatbetjening og lærerpersonell ved skolen for samiske barn (Namdal Arbeiderblad feb-76).

I budsjettet for 1976-76 dekket staten for første gang også driften av skolen for samiske barn i Hattfjelldal:

"Det er nå 10 internat i full drift i Finnmark. I tillegg gjeld framlegget drift av Sameskolen med internat i Hattfjelldal og til skott til internat for sør-samebarn i Snåsa." (St. prp. nr.1, 1976-76, kap. 234)

Ifølge proposisjonen regnet staten nå også med å overta driften av grunnskolen på Svalbard. På grunn av denne overtakelsen skiftet nå kap. 234 navn fra "Statens grunnskoleinternater" til "Statlige skoler og grunnskoleinternater". De ulike typer spesialskoler sorterer fremdeles under kapitlene 240-248. I proposisjonen går departementet grundig inn på å forklare overtakelsen av grunnskolen på Svalbard, mens overtakelsen av skolen i Hattfjelldal ikke kommenteres utover setningen referert i sitatet ovenfor. (St prp nr.1, kap. 234 og 240-248).

Strid om sammensetning av styre for skolen. Etter at skolen ble lovet fast status i 1976 besluttet departementet å oppnevne nytt styre for skolen istedenfor det gamle Tilsynsrådet. Departementet ønsket å oppnevne et styre med fem medlemmer, ett fra departementet, det vil si skoledirektøren i Nordland, en fra Hattfjelldal kommune, en fra personalet ved skolen og internatet, en fra Samisk Utdanningsråd og en fra foreldrene ved skolen. Foreldrene protesterte på denne sammensetningen fordi de mente at et slikt styre ikke ville gi de samiske brukerne styring med skolen, slik som de hadde med det gamle Tilsynsrådet. Overfor departementet truet de med å oppnevne sitt eget styre og uten videre sette dette i funksjon istedenfor Tilsynsrådet. Departementet reagerte ikke på denne henvendelsen. Saken ble løst ved at departementet ringte foreldrene samme kveld som de var samlet for å gjennomføre trusselen, med beskjed om at de hadde bestemt seg for å utvide foreldrerepresentasjonen i styret fra en til tre. Foreldrene godtok dette.

I 1977 ble Samisk Utdanningsråd opprettet, og det var enighet om at SUR måtte bli representert i styret. Styret for skolen ble nå utnevnt på den måten at Hattfjelldal kommune, skoledirektøren i Nordland, Samisk Utdanningsråd og personalet på skolen satte opp hver sin liste med forslag til styresammensetning. Listene ble sendt inn til departementet som vedtok den endelige sammensetningen av styret for skolen.

Selv om det var enighet i at Samisk Utdanningsråd skulle ha representasjon, var man ikke enige om at dette skulle gå på bekostning av foreldrerepresentasjonen. I 1980 ble det derfor påny uenighet om styresammensetningen. Uenigheten ble utløst ved at departementet foreslo å sette inn en representant for Utdanningsrådet og ta ut en av foreldrerepresentantene. Foreldrene protesterte mot å få redusert sin innflytelse, og truet på nytt med aksjon. Igjen ga departementet etter. Resultatet ble en slags mellomløsning, idet en av foreldrene ved skolen ble oppnevnt som Samisk Utdanningsråds representant. Dermed var styresammensetningen i praksis uendret når

det gjaldt styrkeforholdet mellom myndighetene og foreldre til barn ved skolen.

#### 6.6 Kommunale skoler for samiske barn i Snåsa og Målselv.

Skolen for samiske barn i Snåsa ble i likhet med skolen i Hattfjelldal, opprettet på bakgrunn av det gamle kravet om oppretting av skole for sørsamiske barn. I 1968 gikk departementet med på en ordning som innebar at Snåsa kommune satte igang skole for samiske barn mens departementet sørget for å bygge og drive internat i tilknytning til dette. Årsaken til at skolen ble kommunal skyldtes for en del at Snåsa kommune ønsket å utvide den 7-årige folkeskolen til 9-årig grunnskole, men at kommunen hadde et for svakt elevgrunnlag til dette. Siden skolen for samiske barn ble kommunal, kunne kommunen realisere planene om ni-årig skole i og med at elevgrunnlaget ble styrket med barna til reindrifts-samene (Holm-Bull 1979). Snåsa kommunes utgifter ble besluttet refundert med 85% Styret for skolen er et samarbeidsutvalg som er sidestilt med et styre for internatet som kalles tilsynsrådet. Begge organene er lagt under det kommunale skolestyret som rådgivende instanser. Skolestyret har en representant i hvert av disse organene.

Samiskundervisning ved skolen i Snåsa. Alle de tre skolene for samiske barn dekker utgiftene til samisk-undervisning over det samlede driftsbudsjettet. Men fordi skolen i Snåsa er kommunal har de samtidig rett til midler fra Potten. Selv om jeg i dette kapitlet ikke legger vekt på finansiering av samiskundervisning, vil jeg likevel bruke materialet fra skolen i Snåsa til å vise hvor innviklet spørsmålet om denne finansieringen er.

Trøndelags-fylkene er ikke med i den årlige tildelingen fra Potten. Ifølge lederen i Samisk Utdanningsråd var det hun som første gang tipset det sørsamiske skolemiljøet i Snåsa om at Potten eksisterte som en mulig finansieringskilde, og at de kunne søke skoledirektøren i Finnmark om midler fra denne.

Skoledirektøren ga dengang beskjed om at midlene var oppbrukt. Snåsa søkte da departementet direkte om ekstrabevilgning, og søknaden ble innvilget (Hætta Eriksen 1986).

Språk-undervisningen ved den statlige skolen i Snåsa har vært gitt som undervisning i samisk som 2. språk. Høsten 1987 begynte en samisktalende elev i 1. klasse. Skolen søkte derfor departementet om 16 timer ekstra for å kunne gi denne eleven opplæring i samisk som 1. språk. Det ble ikke søkt om midler fra Potten, og heller ikke gjennom rammetimetallet, fordi dette bare gjaldt én elev. Skolen søkte om disse midlene utenfor de oppsatte rammene for slik tildeling, som en ekstrabevilgning til et spesielt formål. Rektor på skolen sier at skolen hadde håpet å få timene som ledd i en varig ordning fordi eleven naturligvis vil trenge 1. språksundervisning opp gjennom hele skoletida. Men departementet gikk ikke med på å gjøre dette til en varig ordning, og foretok en engangs ekstrabevilgning. Skolen fikk heller ikke 16 timer pr. uke, og satt igjen med 6 timer pr. uke i ett år. For skolen før dette blant annet til vanskeligheter med å planlegge undervisningen fordi den framtidige finansieringen er usikker. For eksempel kan en eventuell ny språklærer bare ansettes på åremål. Dette viser vanskeligheten med å planlegge et undervisningsopplegg når reglene for finansiering er såpass uklare som i dette tilfellet.

I 1983 ble den tredje grunnskolen for samiske barn åpnet i Målselv i Troms. Før skolen ble fast hadde Kirke- og Undervisningsdepartementet to-tre ganger i året arrangert tre-ukers kurs for samiske barn i nordre Nordland og Troms. Kursene ga undervisning i samisk språk og duodji, og tiltaket hadde et budsjett på 40-60 000 kroner. Ønsket om en fast skole kom fra lokallaget av Norske Reindriftssamers Riksforbund, og ble også framført gjennom Samisk Utdanningsråd. Departementet gikk imidlertid imot etablering av en slik skole på grunn av kostnadene det innebar. Saken ble da tatt opp med Kirke- og Undervisningskomiteen, som besluttet å gi etableringen finansiell støtte. Departementet måtte da raskt finne en praktisk løsning. (Kirke -og Undervisningsdepartementet 86).

Målselv kommune sa seg villig til å drive skolen på bekostning av at staten refunderte utgiftene fullt ut. Skolen ble igangsatt i lokaler leid av Røde Kors på stedet. Kommunen fikk likevel ikke refundert utgiftene med 100%, men måtte nøye seg med 86%. Ifølge departementet har Målselv kommune hatt visse vanskeligheter med å få inn de resterende 15 % Departementet sier videre at dette skyldes seindrektig saksbehandling fra deres side, at skolen har hatt få elever hjemmehørende i Målselv kommune, og det forhold at kommunen hadde regnet med å få alle utgiftene refundert. I likhet med skolen i Snåsa styres også skolen i Målselv av et utvalg under skolestyret.

Skolene i Snåsa og Målselv ligger i skjæringspunktet mellom kommunal og statlig drift. Skolen i Hattfjelldal er den eneste av de tre skolene for samiske barn i Norge som drives direkte av staten. En følge av denne ulikheten er at finansieringen av skoledrifta fungerer ulikt. Budsjettet for skolen i Hattfjelldal settes opp ved skolen og dekkes direkte over statsbudsjettet. Ved de to andre skolene er det kommunene som står for drift av skolen, selv om staten i dag dekker alle utgiftene. Budsjettet for skolen i Snåsa settes opp av rektor i samarbeid med samarbeidsutvalget ved skolen og tilsynsrådet for internatet, og godkjennes av skolestyret. Departementet refunderer de ulike utgiftspostene på grunnlag av en fordelingsnøkkel. Nøkkelen inneholder gjennomsnittelige utgifter til lønninger til de ulike ansatte, skolemateriell, vikartimer osv. Refusjonsbeløpet regnes ut på grunnlag av denne nøkkelen. En annen følge av ulikheten i administrativ tilknytning mellom skolen i Hattfjelldal og skolene i Snåsa og Målselv, er at staten er arbeidsgiver for de ansatte ved skolen i Hattfjelldal mens de ansatte i Snåsa og Målselv har kommunen som arbeidsgiver.

Sammendrag. Skoler for samiske barn er en skoleordning som har blitt arbeidet fram av samiske foreldre, interesseorganisasjoner etc. Man har ønsket ei spesialordning for skolene for det første med hensyn til organisering og innhold, men også med hensyn til styringsrett for brukerne. Disse ønskemålene har



man sett best ivaretatt gjennom ei statlig grunnskoleordning, noe som har gått på tvers av Kirke- og Undervisningsdepartementets organisasjon. Etableringen av skolene har vært en lang prosess, og de statlige skolene er ennå ikke innlemmet i skoleverket på en hensiktsmessig måte.

## 7. ROLLER, LEGITIMITET OG ORGANISASJON I FORHANDLINGER.

Dette kapittlet skal sammenfatte trekk ved forvaltningsprosessen angående samiskundervisning i Tysfjord, og etablering av statlige skole for samiske barn i Hattfjelldal. Siden samiskundervisning i Tysfjord finansieres gjennom Potten, som er en tildelingsordning, vil jeg først og fremst diskutere denne i lys av Torgersens (1987) utgreiing om tildelingsrutiner og tildelingsprinsipper, og Dahl Jacobsen og andre (1982) sitt begrep om ulike terskler som hindrer en potensiell mottaker i å få del i offentlige tiltak.

Skolen i Hattfjelldal fikk fast status og ble dermed etablert utenfor rammen av ordinære offentlige tiltak og ordninger. Dette har hele tida skjedd gjennom en åpen forvaltningsprosess, og jeg vil benytte teori om ulik type interessehevding for å belyse hvordan forkjemperne for skolen har brukt det norske politisk-administrative systemet for å få gjennomslag for skoleetableringen.

### 7.1 Potten som en behovsfundert tildelingsordning.

Jeg går nå tilbake til Torgersens (1987) tre prinsipper for tildeling. Tildelingsordningene er fundert på forestillinger om behovsdekning, belønning og investering, og jeg skal se Potten som en tildelingsordning i lys av diskusjonen om disse tre tildelingsprinsippene.

Ut fra hvilket av Torgersens prinsipper for tildeling ble ordningen opprettet? Vi kan uten noen nærmere kommentar slå fast at ordningen ikke ble opprettet som belønning for samer som ønsket å få samiskopplæring. Belønningsprinsippet er altså ikke aktuelt. Det kan heller ikke være tanken om fortjeneste som ligger bak. Tvert imot; for myndighetene ville det rimeligste med hensyn til pengeøkonomi være å legge ett

undervisningsspråk og ett skoleslag til grunn. Mot dette kan man argumentere for at det kan ha ligget en lønnsomhetsbegrunnelse bak fordi kulturundertrykking kan føre til ulike sosiale problemer hos de som berøres, og seinere bli en byrde for offentlige helse- og sosialbudsjett. Men det er liten grunn til å tro at dette for myndighetene har vært, og er, et relevant argument for å innføre ordningen. Det som gjenstår, er at ordningen ble opprettet ut fra ei forestilling om det fantes et behov for ei slik tildelingsordning. Altså at samiske barn i likhet med norske barn har behov for morsmålsopplæring.

Torgersen sin utgreiing om tildelinger grunnet på behov og kompensasjon framhever at denne typen tildeling forutsetter ei liste over det eller de behovene som skal dekkes, samt kriterier på vilken tilstand tildelingen skal bringe mottakeren i. For i finne fram til mottakerne må det finnes en måte å registrere det eventuelle behovet. Det må også finnes regler for hvordan denne registreringen skal skje. Reglene kan eventuelt være utformet slik at det er opp til den enkelte mottaker å "bevise" behovet sitt for ei spesiell tildeling. Torgersen skiller videre mellom generell og spesifikk behovstildeling.

Jeg skal nå gå tilbake til lovene om rett til samiskundervisning fra 1969 og 1975, og loven som idag regulerer adgangen til samiskundervisning. Jeg skal vurdere lovene med henblikk på generell og spesifikk tildeling, og på hvordan de foreskriver at behovsregistreringen skal skje.

I 1969 ble det krevd at mottakerens foreldre måtte ha samisk som dagligspråk. Dette stilte helt spesifikke krav til mottakeren, og store krav til distributøren dersom han ønsket å kontrollere at kravet ble overholdt. Denne typen krav kan også ses på som en strategi fra distributørens side på å begrense antall potensielle mottakere. Loven av 1969 utelukket for eksempel store deler av den kystsamiske befolkningen fra retten til samiskundervisning, fordi bruken av samisk språk

har gått relativt sterkt tilbake i disse områdene, særlig etter 2.verdenskrig. Mange elever med samisk bakgrunn har derfor ikke foreldre som bruker samisk som dagligspråk. Loven av 1969 er et eksempel på en spesifikk behovstildeling.

Loven fra 1975 stiller som krav til mottakeren at han eller hun må bo i et samisk distrikt. Dette er en mer generell lov, da den gir alle innenfor visse områder adgang til samiskundervisning, også norske elever. Til gjengjeld er det en innskrenking av retten til samiskundervisning fordi den gir departementet rett til å bestemme vilke områder som er samiske uten å sette opp kriterier for vilke områder som kan regnes som samiske og vilke som må regnes som norske. Likeledes avskjærer denne loven i forhold til loven av 1969, retten til samiskundervisning for elever som bor utenfor samisk distrikt, men som samtidig har foreldre som bruker samisk som dagligspråk.

Loven av 1985 er en slags syntese av loven av 1969 og loven av 1975. Ifølge denne gis rett til samiskundervisning både på et spesifikt og på et generelt grunnlag. Rett til samiskundervisning gis fremdeles på grunnlag av bosetting i samisk distrikt, og dessuten til elever med samisk bakgrunn utenom samisk distrikt, med det forbehold at forholdene etter departementets mening ligger tilrette for dette.

Kriteriene for tildeling av midler til samiskundervisning har endret karakter siden den første loven som ga rett til samiskundervisning kom i 1969. Endringa har bestått i en overgang fra en spesifikk tildelingsmåte mot tildeling på et mer generelt grunnlag, men det er fremdeles slik at det er opp til den enkelte elev eller dennes foresatte å "bevise" behovet sitt for undervisning.

Jeg skal nå se på hvordan kravet om at mottakeren selv må legitimere behovet for tildeling slår ut når det gjelder en tildelingsordning som Potten.

## 7.2 Etnisitet som legitimeringsgrunnlag for tildeling fra behovsfundert ordning.

Brukerne av Potten må selv legitimere seg i forhold til gjeldende regelverk. Loven definerer brukerne som "born i samiske distrikt" eller "elevar med samisk bakgrunn utanom samisk distrikt, når tilhøva ligg til rette for det". (Lov om grunnskolen 1985, 40,7) Dette er kriterier for tildeling, eller to måter å legitimere behov for samiskundervisning på. Jeg skal nå se på vilke begrensinger som ligger på disse to tilfellene av legitimering. Begrensningene som ligger på å legitimere seg som mottaker vil også være begrensninger som ligger på det å delta i den åpne forvaltningsprosessen, fordi legitimitet som deltaker i den åpne prosessen forutsetter legitimitet som bruker.

Elever og foreldre med både samisk og norsk bakgrunn kan for det første legitimere seg som mottaker av midler til samiskundervisning under henvisning til at de bor i samisk distrikt. Denne legitimeringsmåten er nøytral med hensyn til etnisk bakgrunn fordi samiske samfunn oftest har islett av norsk bosetting i større eller mindre grad, slik at bosatte i såkalte samiske distrikt kan ha både norsk og samisk bakgrunn. Norske brukere som ønsker samiskundervisning, kan legitimere seg som mottakere av midler til slik undervisning uten å risikere sanksjoner på grunn av etnisk identitet. Denne kategorien norske brukere av finansieringsordninger for samiskundervisning vil imidlertid bli holdt utenfor denne framstillingen.

For det andre kan man legitimere behov for samiskundervisning under henvisning til samisk bakgrunn. Det å kreve sin rettigheter på etnisk grunnlag kan være relativt omkostningsfullt i en samisk-norsk sammenheng. Dette vil trolig særlig være tilfelle i tette samfunn med sterk sosial kontroll. Det er ofte slik at en passiv eller ikke-aktivert samisk identitet medfører få sanksjoner. Hvis personen derimot aktiverer identiteten ved å kreve spesifikke rettigheter i kraft av samisk identitet, kan dette føre til langt sterkere sanksjon-

er. I tillegg til forestillinger omkring den aktuelle situasjonen vil disse sanksjonene ofte også være bygd på nedarvede eller overtatte forestillinger og oppfatninger omkring samiskhet og samer.

I dette, norsk-samiske samfunn blir etnisk tilhørighet gjerne et særlig kjennetegn på en person. Dette kjennetegnet "dras" derfor "med" når en person aktiverer statuser han eller hun innehar, f.eks. jobbstatus eller ektefellestatus. Etnisk tilhørighet er så viktig for "bestemmelsen" av den sosiale personen at den etniske tilhørighet til en person kan ses på som hans eller hennes identitet. Å kreve en rettighet i kraft av etnisk tilhørighet innebærer derfor til en viss grad å markere sin identitet, og i norsk-samiske blir slik markering synliggjort ved at samiske kulturtrekk blir markert opp imot norske omgivelser. Å legitimere seg som mottaker av midler til samiskundervisning ved slik markering kan være omkostningsfullt fordi markering av samisk identitet ofte medfører sanksjoner i form av diskriminering og krav om fornorskning.

Disse forholdene er blitt aksentuert gjennom arbeidet med å lage valgordning til det det kommende Sametinget. Fra deler av den samiske befolkningen har det vært relativt sterk motstand mot å etablere et offentlig, samisk manntall, fordi man frykter at dette skal kunne brukes til ulempe for de som står i manntallet. (1984: 18, Ot.prp. nr.33, (1986-87)).

Det er vanskelig å si hvor stor del av den samiske befolkning som lar være å kreve samiskundervisning på grunn av de forholdene jeg har beskrevet her. Dette er et tema som ligger utenfor min oppgave. Poenget er at slik loven om rett til samiskundervisning er utformet, er disse forholdene med på å forhindre brukernes tilgang til retten som loven gir dem.

I en over-lokal sammenheng som overfor departement eller skoledirektør-kontor trenger ikke aktivisering av samisk identitet å medføre noe sosialt stigma (Eidheim 1977). Etter innføringen av det nye inntekssystemet for kommunene (NI) skal

som tidligere nevnt midler til lovbestemt samiskundervisning nå tildeles skolene av kommunestyret. I relativt små og tette samfunn som småkommuner har innbyggerne en viss oversikt over hverandres liv. Mange vil kjenne sakene som kommer opp i kommunestyret, og vite hvem sakene angår. Fordelingen av midler fra Potten, derimot, vurderes ikke lokalpolitisk. Fordelingen av disse midlene skjer på arenaer utenfor lokalsamfunnet, som hos skoledirektør og i departementet, og relativt få i lokalsamfunnet vil kjenne til behandlingen av slike saker. Det kan derfor tenkes at mange ønsker å søke om midler til samiskundervisning fra Potten, for å slippe oppmerksomhet i lokalmiljøet på grunn av ressurstildeling ut fra etniske kriterier. Som jeg har vist tidligere har innføringen av NI antagelig ført til at midler til samiskundervisning vil få lav prioritet i en stram budsjettsituasjon, og dette vil også kunne dra i retning av et ønske om å finansiere samiskundervisning via statlige midler (Potten) fremfor via timefordelingsplanen.

Da det ble satt i gang samiskundervisning for første gang i Tysfjord i 1981 var dette uten støtte i noe lovverk. Brukere i Nordland inngikk på det tidspunkt ikke som mottakere av Potten. Som jeg har fortalt tidligere startet skolesjefen i Tysfjord arbeidet med å få midler til samiskundervisning med å forhøre seg rundt i forskjellige kommuner om hvordan disse hadde ordnet seg for å oppnå tildeling. Seinere ble det søkt om midler som i prinsippet var bundet til fordeling i Finnmark. Men denne søknaden, sammen med lignende søknad fra Troms som på dette tidspunkt heller ikke var inkludert i ordningen, gjorde at forskriftene for tildeling av midler fra Potten ble endret.

Å legitimere behov for samiskundervisning ved å henvise til samisk bakgrunn kan ikke "bevises" i byråkratisk forstand fordi det ikke fins noen entydig måte å dokumentere sin samiskhet på, slik man for eksempel med et pass kan dokumen-

tere norskhet.<sup>1</sup> Innenfor det legale styringssystemet må denne typen legitimitet stadig bekreftes på ny, og regelverket gir forvaltningsapparatet rom til å godkjenne en bruker ett år og underkjenne ham som bruker det neste. Et eksempel på dette er at departementet ett år innvilget en søknad om ekstra timer til samiskundervisning i Tysfjord. Søknaden var begrunnet ut fra et økende behov for slik undervisning. Departementet avslø imidlertid året etter den samme søknaden grunngitt ut fra det samme behovet.

Jeg har vist at Potten er en behovsfundert tildelingsordning. Midlene fra Potten fordeles i henhold til grunnskoleloven, i første rekke 40,7, som definerer potensielle mottakere ved hjelp av spesifikke kjennetegn. 40,7 setter opp samisk bakgrunn eller bosted i såkalt samisk distrikt som kjennetegn på en som har behov for samiskundervisning.

Brukere av Potten må selv bevise behovet sitt for ordningen, og for å oppnå tildeling må de legitimere seg i forhold til de offisielle kjennetegnene på en som har behov for samiskundervisning. Som jeg har vist gjør dette at brukerne av Potten kan møte spesielle vanskeligheter både dersom de ønsker å få del i midlene, og dersom de ønsker å influere tildelingen ved å delta i den åpne prosessen omkring fordeling av Potten. Disse spesielle vanskelighetene bunner i at brukerne for å nyttiggjøre seg ordningen, må aktualisere sin etniske identitet i en sammenheng hvor dette kan føre til sanksjoner.

### 7.3 Etniske terskler inn til ei tildelingsordning.

Legitimeringsvansker overfor krav til brukere av tildelingsordninger kan ses på som terskler. (Dahl Jacobsen o.a. 1982) For å skaffe seg tilgang til en fordeling må mottakeren overvinne visse vanskeligheter (terskler). Vanskelighetene består for det første i å passere en registreringsterskel, det

---

<sup>1</sup> Inntil vi eventuelt får et samisk manntall (Ot. prp. nr.33, 1986-87)



vil si å omforme et behov til etterspørsel. Dette fordi forvaltningssystemet som distributør ikke reagerer på behov, men på etterspørsel. Forfatterne ser først og fremst på trekk ved mottakeren som årsak til vanskene med å "markedsføre" behovet.

Påstanden om at det offentlige fordelingsystemet ikke reagerer på behov bekreftes i mitt materiale. Det har alltid vært samiske elever ved grunnskolene i Tysfjord og derfor et potensielt behov for samiskundervisning, men først da samiske foreldre og skolekontoret i Tysfjord kommune påpekt dette overfor departementet, fikk skolen del i en tildelingsordning. Årsaken til at behovet ikke tidligere var blitt omgjort til etterspørsel skulle i henhold til Dahl Jacobsen o.a. være trekk ved mottakergruppen. Overført på mitt materiale er det riktigere å si at dette skyldes tradisjonelle trekk ved relasjonen samisk-norsk. Som jeg har redegjort for ovenfor har samisk rettighetsmarkering blitt vanskeliggjort på grunn av inter-etniske forhold i små, tette samfunn som bygder, tettsteder og småkommuner, og ikke på grunn av trekk ved den enkelte som ønsker samiskundervisning.

Selv om et behov blir registrert innebærer ikke dette tilde-  
ling. Behovet må dekkes. Siden fordelingsystemet ikke er utformet slik at det registrerer behov, vil det sannsynligvis heller ikke oppfatte omfanget av et registrert behov. Dahl Jacobsen o.a. (1982) hevder at mottakeren må over en kompetanseterskel for å klare å dokumentere behovet sitt overfor distributøren. Dette kan videre kompliseres ved at det finnes en effektivitetsterskel i fordelingsssystemet.

Mottakerne av midler til samiskundervisning i Tysfjord har hatt vanskeligheter med å få aksept for hvilket omfang behovet for undervisning har, og at omfanget er økende. Denne vansken ville i henhold til Dahl Jacobsen o.a. sitt terskelbegrep tilsvare vanskene med å passere kompetanseterskelen. Disse vanskene har vært reelle for mottakerne, og bekreftes av

tvilen til tidligere og nåværende "samekonsulent" i departementet om riktigheten av å tildele så mye midler til samiskundervisning som det ble søkt om fra grunnskolene i kommunen.

Også når det gjelder eksistensen av en kompetanseterskel fokuserer Dahl Jacobsen o.a. på mottakerne, vilke ferdigheter disse innehar når det gjelder å påvirke distributøren. Men igjen stiller jeg spørsmålstegn ved dette når det gjelder materialet mitt: Er det slik at mangel på kompetanse er den viktigste årsaken til at mottakerne ikke får gjennomslag for synet sitt på omfanget av behovet for samiskundervisning? I mitt tilfelle forsøkte skoledirektøren overfor departementet å legitimere søknaden om ekstramidler til Tysfjord gjennom sitt kjennskap til forholdene i kommunen. Departementet svarte med å henvise til 40,6 som angir retningslinjene for hvor langt en kan gå i klassesdeling når det gjelder å benytte et annet skriftlig opplæringsmål enn det som er vedtatt for skolen. Det er vanskelig å se vilken kompetanse hos mottakeren som man med rimelighet kunne forvente at hun eller han hadde, som kunne snu et vedtak avgjort på dette grunnlaget. I tillegg til at departementet har lovverket på sin side, kan tjenestemennene argumentere med at det ikke fins penger på inneværende års budsjett til å innvilge alle innkomne søknader. En eventuell omgjøring av vedtaket måtte for eksempel innebære å utvide premissene for beslutning til å sette spørsmålstegn ved retningslinjene for ordningen for derigjennom å øke grunnbevilgningen. Men dette har ikke noen direkte tilknytning til den enkelte mottakers kompetanse når det gjelder å øve innflytelse i en lukket forvaltningsprosess.

Effektivitetsterskelen henspiller på at systemet har en begrenset kapasitet og og at tjenestemennene derfor vil forsøke å unngå at saker tar for lang tid. Dersom mottakeren klager på ei tildeling vil behandlingen av denne klagen innebære at tjenestemannen får dårligere tid til behandlingen av andre saker som han er tillagt. Dersom forvaltningsprosessen åpnes og tjenestemannen må forholde seg til flere parter i en sak, øker sjansen for at effektivitetsterskelen

blir en hindring for å få dekket et behov. Det samme skjer i det øyeblikk det søkes om mer midler enn det som er avsatt, og samtlige søkere mener de har like stor rett til midlene.

Forvaltningsapparatet ønsker å legge tilrette for enkle og raske løsninger, oversiktelige omgivelser etc. (Torsvik 1982) Tjenestemennene vil foretrekke å arbeide med de brukerne som forvaltningsorganisasjonen har gode løsninger for, det vil i dette tilfelle si de brukerne som får tildelt de midlene de mener de har behov for. Et eksempel på dette er striden mellom departementet og foreldrene i Tysfjord om ekstramidler til samiskundervisning i 1984. For å uttrykke omfanget av ekstraarbeidet som denne tvisten medførte, uttalte en "samekonsulent" i Kirke- og Undervisningsdepartementet følgende: "Jeg måtte skrive fem likelydende svarbrev!". (Departementsansatt 1985)

Når det gjelder materialet mitt har jeg pekt på at det er forhold utover trekk ved, og ferdigheter hos mottakeren, som innvirker på vanskene med å passere registrerings- og kompetanseterskelen. Jeg har pekt på betydningen av kontekstuelle forhold som kan være til hinder for å passere terskler. Forfatterne derimot, peker på viktigheten av å fokusere på den profesjonelle adferd i forvaltningforskning:

"Siden klienter er lettere tilgjengelige for forskning enn profesjonene er, kjenner vi bedre til de mekanismer bak klientadferden som skaper skjevfordelinger enn de silingsmekanismer som er i virksomhet i forbindelse med den profesjonelle adferd." (Dahl Jacobsen o.a. 1982: 40)

I henhold til denne uttalelsen er forfatternes utgreiing om forholdene omkring terskelproblemer relativt sterkt fokusert på det jeg kaller brukere og Dahl Jacobsen og andre kaller klienter. Med bakgrunn i materialet mitt, og sitatet ovenfor, kan det være grunn til å understreke betydningen av i større grad å fokusere på forhold utenom trekk ved klienter eller tjenestemenn, for eksempel disse gruppene sitt forhold til andre grupper.

Potensielle mottakere av Potten rammes relativt sterkt av såkalte terskelvansker slik Dahl Jacobsen o.a.(1982) har framstilt dem. Vanskene består for det første i å få ønsket om samiskundervisning registrert som et behov, dernest i å få aksept for størrelsen av behovet, hvor mye penger som trengs, og til sist problemet med å få tjenestemennene til å bruke tid på å gå inn i en diskusjon omkring disse spørsmålene. Når det gjelder muligheten for finansiering av samiskundervisning i Tysfjord er dessuten lovverket til god hjelp for de offentlige tjenestemennene som står for tildeling dersom de ikke ønsker å forhandle om størrelsen av behov for samiskundervisning. Paragrafene som står til rådighet gir tjenestemennene mulighet til å innskrenke omfanget av forhandlinger med brukerne relativt sterkt.

#### 7.4 Etnisitet som legitimeringsgrunnlag for opprettelsen av komplementære institusjoner.

Skoler for samiske barn danner håndfaste institusjoner i den forstand at de holder til i faste lokaler, har faste stillinger etc. Skolen kan ikke som Potten ses som en tildelingsordning. I forhold til Torgersens (1987) tre kategorier statlige virkemiddel der han skiller mellom tildelingsordninger, institusjoner og organisasjonsutforming, kan skolene for samiske barn ses som dels en institusjon og dels en organisasjonsutforming. Grunnen til at jeg ikke vil se på disse skolene som reine institusjoner i likhet med de alminnelige, kommunale skolene, er at de tre skolene for samiske barn har en uklar plassering administrativt og at det særegne ved disse skolene, nemlig at elevene har en ulik etnisk bakgrunn, er så lite regulert av lover og forskrifter. Det har dessuten ennå ikke lyktes departementet å samordne de tre skolene med hensyn til administrativ tilknytning og finansiering, selv om departementet lenge har hatt planer om dette. (Departementsansatt 1985) Ordningen med egne skoler for samiske barn er altså en relativt skjør ordning uten de tradisjoner og det fotfeste både av praktisk administrativ og ideologisk art som den ordinære norske grunnskolen hviler på.

Verken ved begynnelsen av dette århundret eller idag har det funtes åpning for en statlig skole for samiske barn i det norske lovverket. Strategien til forkjemperne for en egen samisk skole innebar å tilføre skoleverket et nytt skoleslag. Skolene for samiske barn er et eksempel på at et offentlig tilbud til en viss grad er blitt institusjonalisert. De materielle strukturene omkring dette skoletilbudet for samiske barn gir det en annen posisjon enn samiskundervisningen i de kommunale skolene i Tysfjord. Skolen for samiske barn er for det første en stadfestelse av myndighetenes innrømmelser overfor kravet om egne skoler. Skolene har en symbolfunksjon som bekreftelse på at samepolitiske krav kan ha gjennomslagskraft overfor norske myndigheter, og at det nytter å stå fram og arbeide for slike krav. For det andre er det vanskeligere å trekke tilbake bevilgninger til et institusjonalsert tilbud, enn fra tilbud som må finansieres på nytt hvert år, og der tildeling ett år ikke gir noen rett til tildeling neste år. Materielle strukturer skaper et visst etterslep for den aktiviteten de rommer.

Arbeidet med å få igang egne skoler for samiske barn ble igangsatt før den hardeste fornorskingsperioden satte inn i mellomkrigstida. Kravet om en slik skole ble fra begynnelsen forsøkt legitimert med de spesielle behov som den samiske elevgruppa hadde for en skole som kunne ivareta og styrke samisk kultur og levemåte, en slags engangslegitimering på kollektiv basis for å få myndighetene med på igangsetting av skolen, praktisk tilrettelegging, og finansiering. Brukere av skolen i Hattfjelldal behøver ikke å legitimere seg enkeltvis som boende i samisk distrikt eller som innehaver av samisk bakgrunn, slik som brukere av Potten. Et unntak er kanskje potensielle brukere i utkanten av det samiske miljøet rundt skolen. For disse vil muligens legitimeringsproblemene når det gjelder å benytte skolen være noe av de samme som for en del mottakere av midler til samiskundervisning ved skolene i Tysfjord.

Likevel har skolen i Hattfjelldal et kontinuerlig legitimeringsproblem, fordi de må vise til et tilstrekkelig stort antall elever for at driften av skole og internat skal kunne opprettholdes. Siden den sørsamiske befolkningen er relativt fåtallig og bor spredt, har manglende rekruttering til tider vært et problem for skolen. Dessuten har ikke alle samiske barn i området valgt denne skolen, men har foretrukket å gå på den alminnelige kommunale grunnskolen. Dette har til tider vært et problem for skolen når det gjelder elevtilgangen. Rekrutteringsproblemet var spesielt alvorlig i årene 1968-72, da skolen bare fikk tilsagn om drift på åremål, og hvert år på nytt måtte legitimere fortsatt drift gjennom å vise til et tilstrekkelig høyt elevtall.

Alle skolene for samiske barn er relativt små skoler, og i likhet med andre små grunnskoler er de avhengig av et jevnt elevgrunnlag for å kunne opprettholdes. For norske elever vil det imidlertid alltid finnes andre skoler å søke til dersom en av de mindre skolene blir nedlagt. Elevene vil kunne finne et likeverdig skoletilbud relativt nært hjemplassen, og skoleslaget vil bestå. Dette er ikke tilfelle når det gjelder skolene for samiske barn. Hvis elevgrunnlaget ved for eksempel skolen i Målselv svikter, vil dette føre til at skolen blir nedlagt. Elevene vil da måtte reise helt til Hattfjelldal eller til et av de samiske kjerneområdene i Finnmark dersom de ønsker å beholde et samisk-preget skolemiljø.

Løst definerte og plasserte institusjoner. Som nevnt ovenfor har opprettelsen av de forskjellige skolene skjedd til ulike tider og i spesielle situasjoner. Ved opprettelsen av skolen i Hattfjelldal i 1951 fantes det verken regler eller praksis for på hvilken måte en skole for samiske barn skulle avvike fra et grunnskoletilbud for norske elever. Blant annet derfor har organiseringen av undervisningen, fagsammensetningen og innholdet i endel av fagene på de tre skolene blitt relativt ulikt. Skolene har også ulik administrativ tilknytning til det øvrige skoleverket. Noen sorterer under det kommunale skole-

kontoret, og noen under Kirke-og Undervisningsdepartementet.

Arbeidet med saker angående skolene for samiske barn var tidligere lagt til det som nå er 2.kontor, eller pedagogisk kontor i Grunnskoleavdelingen. Kontoret hadde opprinnelig bare ansvar for pedagogiske saker angående grunnskolen for norske barn. Da myndighetene etter krigen gikk med på å etablere egne skoler for samiske barn, og seinere også åpnet muligheten for samiskundervisning i de ordinære grunnskolene, ble behandlingen av disse sakene tillagt dette kontoret. I dag er kontoret blant annet tillagt arbeidet med mønsterplanen for grunnskolen, pedagogisk utviklingsarbeid, undervisning av fremmedspråklige elever m.m. I forbindelse med en omorganisering av avdelingen for noen år tilbake, ble arbeidet med statlige skoler for samiske barn flyttet fra 2.kontor til 3. kontor i grunnskoleavdelingen. 2.kontor har beholdt ansvaret for tildeling av midler fra Potten, selv om fordelingen innen fylkene er overlatt de enkelte skoledirektørkontorene. 2. kontor er også Samisk Utdanningsråd sitt formelle kontaktledd i departementet.

3. kontor har på sin side fremdeles ansvar for de de statlige spesialskolene og alle grunnskoleinternatene. Verken 2. eller 3.kontor i grunnskoleavdelingen kan sies å inneha noen spesiell kompetanse på området skole for samiske elever. Kontorenes kompetanse har ligget på andre felt. Spesialkompetansen på området skole for samiske barn ligger idag hos Samisk Utdanningsråd, som har sete i Kautokeino.

Skolene for samiske barn er altså ikke skilt ut som et eget administrativt arbeidsområde. Arbeidet med de ulike typene grunnskoler synes å være fordelt ut i fra et prinsipp om skille mellom statlige og kommunale grunnskoler. Arbeidet med grunnskoler for samiske barn synes altså ikke å være lagt til 3. kontor ut fra kvalitative kjennetegn ved saksfeltet som at det dreier seg om ei elevgruppe med særlige krav og behov. Dette vil trolig føre til at minoritetsperspektivet blir mindre framtrædende i behandlingen av disse sakene enn om

sakene var blitt behandlet på et eget kontor. Et eksempel som understøtter dette synspunktet er følgende uttalelse fra departementet angående sentraladministrasjonen sitt arbeid med planene om statlig overtakelse av alle skolene for samiske barn:

"Det blir ingen endring av driftsformen i 1986, selv om dette ligger i regjeringens program på sikt. Det man først og fremst må få i orden er den økonomiske siden ved overtakelsen. Disse forholdene er de viktigste her. Man må sikre seg skolene; staten er ikke interessert i å leie. Dessuten må personalet skifte arbeidsgiver." (Departementsansatt 1985) (Min utheving. G. Aa.)

De statlige skolene for samiske barn har fremdeles et visst preg av usikker framtid og ei midlertidig plassering innenfor Kirke- og Undervisningsdepartementet sin forvaltningsorganisasjon. Selv om det er 36 år siden staten satte i drift skolen i Hattfjelldal, har myndigheten ennå ikke maktet å lage en administrativ overbygning over dette skoletilbudet. For skolen kan dette delvis ha vært en fordel. Det å være relativt ubundet av regelverk har gitt skolen i Hattfjelldal stor handlefrihet, og prutningsmenn overfor myndighetene.

"Departementet vet lite om det som skjer. De har lite kjennskap til det samiske, er langt unna, og er gladere jo mindre de får høre....Departementet bryr seg ikke om hva vi gjør, jeg tror ikke de behandler sakene våre i det hele tatt." (Representant for skolen i Hattfjelldal 1985)

#### 7.5 Aksjonskanalen og midlertidige løsninger.

Både arbeidet for å få samiskundervisning ved skolene i Tysfjord, og skole for samiske barn i Hattfjelldal, er eksempler på bruk av aksjonskanalen. Selv om både samiske organisasjoner og politikere har deltatt, har det vært foreldregruppen som brukere som i første rekke har stått fram og forhandlet med myndighetene.



Interesseorganisasjoner som deltar i den åpne forvaltningsprosessen legitimerer deltakelse ved å påberope seg å representere den gruppen som loven gjelder for. Problemet med å skulle representere samiske elever og foreldre som ønsker samiskundervisning, er at bare deler av den samiske befolkningen er medlem av en samisk interesseorganisasjon og at det derfor kan såes tvil om disse organisasjonenes representativitet.

Tysfjord. Da brukerne av Potten i Tysfjord i 1985 ønsket ei større bevilgning enn de kunne få fra skoledirektøren, forsøkte de i første omgang å vinne fram gjennom lukket prosess ved å søke departementet om midler fra Potten. Skoledirektøren fungerte som kontaktledd mellom brukerne og departementet og støttet brukergruppen overfor grunnskoleavdelingen. Selv om departementet ikke tok hensyn til innsigelsen fra skoledirektøren, er medvirkningen hans et eksempel på et with-in-put (Easton 1957). Et with-in-put, i motsetning til et in-put, er en impuls som kommer innenfra. Eksempel på with-in-put er interne motsetninger som kommer til uttrykk i en organisasjon, og som kan føre til endringer av organisasjonsformen. Den typen with-in-put som skoledirektøren i Nordland sørget for, skiller seg imidlertid ut fordi det dreier seg om et signal innenfor en og samme type organisasjon, men fra et lokalt nivå i organisasjonen til sentralt nivået. Jeg vil kalle denne typen with-in-put for et vertikalt with-in-put. Ett særegent trekk ved vertikale with-in-put som går fra lavt til høyere nivå er at signalet vil ha vanskeligere for å slå gjennom enn vertikale with-in-put som går fra et høyt nivå og nedover i en organisasjon.

Da henvendelsen fra foreldrene i Tysfjord til departementet gjennom skoledirektøren ikke førte fram, gikk foreldrene til aksjon. Foreldregruppen i Tysfjord opptrådte som ei aksjonsgruppe. De hadde muligheten for også å opptre som medlemmer av den lokale samiske interesseforeningen. Forvaltningsprosessen ble etterhvert utvidet til å omfatte et medlem av en stortingskomite, et sakkyndig råd og en lokal og en sentral

interesseorganisasjon. Det ble ikke mobilisert noen lokale politikere, og dette bygger oppunder antagelsen om at det er vanskelig å samle tradisjonell (norsk) politisk støtte for samepolitiske saker i små norsk-samiske samfunn. Forkjempere for slike saker søker heller støtte hos sentrale, norske politikere. Det at avgjørelsen tross alt tas sentralt er også en god grunn til å bearbeide sentrale politikere.

Skolekontoret i Tysfjord kommune, og lærerne ved skolen; bakkebyråkratene, støttet også brukergruppen. Bakkebyråkratene ser imidlertid ikke ut til å ha gjort seg spesielt bemerket i denne saken, selv om jeg her må ta et forbehold fordi materialet mitt ikke er uttømmende på dette punktet.

Hattfjelldal. Når det gjelder arbeidet for å skaffe fast status for skolen i Hattfjelldal var dette aldri en lukket prosess i den vanlige betydningen. Samemøtet i Trondheim i 1907 uttrykte et ønske om noe som lå utenfor rammene for det som var gjenstand for forhandlinger mellom den samiske befolkningen og norske myndigheter.

Skolens usikre plassering administrativt og politisk har gjort aksjonskanalen til et egnet redskap for å fremme interessene til forkjemperne for skolen. I strevet for å få en skole med fast status forsøkte man å få med et så bredt spekter av grupper som mulig. Samiske interesseorganisasjoner, Norsk Sameråd, Norsk Kulturråd, foreldretvalg og ressurspersoner når det gjelder samisk etnopolitikk. Sist men ikke minst "vervet" forkjemperne for skolen en offentlig tjenestemann fra et utenforstående departement, byråsjefen på kontoret for samiske spørsmål. Hans innflytelse i saken faller i likhet med skoledirektøren i Nordland sin medvirkning, inn under det Easton (1957) betegner som with-in-puts. Byråsjefen sin medvirkning er et eksempel på et horisontalt with-in-put fordi det dreier seg om forhandlinger mellom tjenestemenn på samme administrative nivå. Materialet mitt tilsier ikke at det var dette alene som førte til løsning i saken, men det at løsningen kom relativt kort tid etter at denne byråsjefen ble

trukket inn i arbeidet kan tyde på at han har hatt en viss innflytelse overfor Kirke- og Undervisningsdepartementet. I så tilfelle er dette et eksempel på at horisontale with-in-put kan ha innflytelse på beslutninger som tas i sentraladministrasjonen.

Et viktig skille mellom arbeidet for skolen i Hattfjelldal, og for samiskundervisning i Tysfjord, er at foreldrene i Hattfjelldal ikke har hatt en offentlig tjenestemann til å tale sin sak overfor sentraladministrasjonen, siden styret for skolen er direkte underlagt Kirke- og Undervisningsdepartementet. Først da byråsjefen på kontoret for samiske spørsmål kom inn i bildet fikk foreldrene en offentlig tjenestemann som kunne tale deres sak. En annen ting som skiller de to aksjonene er at forkjemperne for skolen i Hattfjelldal i større grad enn forkjemperne for samiskundervisning i Tysfjord har deltatt i prosessen i flere kapasiteter. Forkjemperne for skolen i Hattfjelldal har for eksempel kunnet delta både som forelder, som medlem av styret for skolen, og som bakkebyråkrat. Det er grunn til å tro at dette har gitt forkjemperne særlig høy grad av legitimitet overfor forvaltningsapparatet.

Departemental improvisasjon. Aksjonene har startet med at brukerne har reist krav om ressurser til departementet. Departementet har da svart med å avvise kravet. Forkjemperne har deretter hentet støtte utenfra, og forsterket og utbygd kravene. Departementet har da ofte sett seg nødt til å løse saken utenom reglene. Disse løsningene har derfor fått et sterkt preg av midlertidighet. Det beste eksempelet på dette er skolen i Hattfjelldal, som var en midlertidig løsning fra 1951 til 1975, men også departementets ekstrabevilgning til samiskundervisning i Tysfjord i 1984 og inndragningen av midlene året etter, viser preget av midlertidighet og mangel på framtidsrettede løsninger. Departementet har også tydd til ad-hoc-løsninger utenom regelverket uten å være presset. Et eksempel på dette er finansieringen av undervisning i samisk som 1. språk ved skolen i Snåsa høsten 1987, da departementet bevilget penger til slik undervisning i ett år over en

budsjettpost som ikke er avsatt til finansiering av samiskundervisning. Ekstrabevilgningen til Tysfjord i 1985 ble foretatt på samme måte. Å gå utenom reglene ser ut til å forekomme relativt hyppig når det gjelder behandling av saker angående skoletilbud for samiske barn.

"Saken (spørsmålet om etablering av skole for samiske barn i Målselv, G. Aa.) ble tatt opp med Kirke- og undervisningskomiteèn, som besluttet å gi finansiell støtte. Departementet fikk så saken i fanget, og måtte finne en praktisk løsning....Hele igangsettingen var med andre ord ganske så improvisert....Jeg tror det er tids- og situasjonsbestemt hvorfor noen av skolene (for samiske barn) er blitt statlig styrt og noen kommunalt drevet. Det er ofte slik i staten. Det ligger sjelden langsiktig planlegging til grunn for avgjørelser tatt her." (Departementsansatt)

Mediekanalen. Den radikale endringen i myndighetenes samepolitikk etter krigen, vakte ifølge NOU 1984:18 forbausende lite oppmerksomhet i pressen. Samiske media har vært få og svake. Det sterkeste massemediet, fjernsynet, har ingen faste samiske program. Sámi Radio i Karasjok har mindre enn halvparten av antall ansatte i NRK/Finmark i Vadsø, og et utvalg nedsatt av Norsk Kulturråd konkluderte i 1969: "Avisituasjonen er idag utilfredsstillende for det samiske folket." (Hætta 1987:239) Ifølge forfatteren er Kulturrådets konklusjonen gyldig den dag i dag.

Striden om utbygging av Alta-Kautukeino-vassdraget er et eksempel på en omfattende etnopolitisk aksjon i Norge. Utfallet ble utbygging, og dermed nederlag for naturvern-og reindrifftsinteressene samtidig som det viste at samiske organisasjoner i liten grad ble hørt og samiske rettigheter dårlig ivaretatt. (Paine 1982) Likevel førte aksjonen til at samiske rettighetsspørsmål ble satt på den politiske dagsordenen i en grad som knapt hadde forekommet tidligere. For en del stor del skyldtes dette at media til å spille en viktig rolle i denne saken, mens media ser ut til å ha blitt lite brukt, og har spilt liten rolle både i arbeidet for å få til samiskundervisning i Tysfjord og fast status for skolen i

Hattfjelldal.

Når det gjelder Tysfjord-saken kontaktet representanter for den lokale sameforeningen sommeren 1985 de to største dagsavisene i Nordland, uten at disse fant saken interessant nok til at de ville gi den spalteplass. Samme høst behandlet Nordland Fylkesutvalg Samerettsutvalget sin første delinnstilling, NOU 1984:18, som de vedtok å gå imot. Saken ble behandlet på grunnlag av Fylkerådsmannens tilråding. Angående Fylkerådsmannen sin saksbehandlingen påpekte Nord-Salten Sameforening blant annet følgende:

"Samerettsutvalgets vedtak om et Sameting er enstemmig og ikke en flertallsinnstilling som det heter i Fylkesutvalgets vedtak....Det oppfattes som om Fylkerådsmannen foretar en siling av synspunkt. Det henvises bare til mindretallet i Samerettsutvalget og Norsk Sameråd.....- Fylkerådsmannens kunnskaper om samer i Nordland begrenser seg til opplysninger fra reindriftskontoret om at det er 137 samer sysselsatt i reindrift og at det i Nordland er mange familier av sjøsamisk ætt." (Brev av 5/10-85 fra Nord-Salten Sameforening sendt ut som blant annet pressemelding og brev til Fylkerådsmannen i Nordland)

Til tross for at behandlingen av NOU 1984:18 berørte flere tusen samer i Nordland ble heller ikke denne saken funnet interessant nok av lokalavisene til at den ble tatt opp. Heller ikke norske media ser ut til å være særlig viktige når det gjelder å hevde samiske interesser. Medie-kanalen har, med unntak av striden omkring utbygging av Alta-Kautokeinovassdraget, i liten grad vært aktuell som interessehevdingskanal for samepolitiske krav.

Korporativ kanal har verken blitt brukt for å fremme samiske skolesaker som tilgang til samiskundervisning i kommunale grunnskoler, eller egne skoler for samiske barn. En av grunnene til dette er at det ikke fins samiske sentraladministrative instanser for ulike sekorer samt samiske næringsorganisasjoner, som sammen med samiske interesseorganisasjoner etc. kunne danne segment i den forstand som Maktutredningen har definert dem (Olsen 1978) Norske Reindriftssamers Lands-

forbund er den eneste samiske nærings-og interesseorganisasjon som ville kunne representere spesielle samiske næringsinteresser og som derfor kunne tenkes å inngå i et segment. Derimot fins det innenfor Forbruker- og Administrasjonsdepartementet det såkalte 'Kontoret for samiske spørsmål.' Kontoret er pålagt ansvaret med å samordne samiske spørsmål på departementsnivå. I tillegg til samepolitiske saker av mer generell karakter, jobber kontoret med konkrete saker som er vanskelig å løse, og som derfor krever å bli behandlet på en bredere samepolitisk plattform.<sup>2</sup> Tjenestemennene ved kontoret fungerer som mellomledd mellom den samiske befolkningen og sentraladministrasjonen. En av de ansatte poengterer personnivået som svært viktig i arbeidet (Departementsansatt 1985). Kontoret arbeider for det første direkte overfor andre departement, og dessuten gjennom Samordningsutvalget for samiske spørsmål, det såkalte Statssekretærutvalget.

Kontoret for samiske spørsmål kan imidlertid ses som en deltaker i en annen type segment enn den som ble skissert i Maktudredningen (Olsen 1978). Det kan tenkes et segment eller en samhandlingsarena bygd opp rundt en etnisk dimensjon istedenfor en sektor. Segmentet ville være møtested for deltakere som Samisk Utdanningsråd, Samisk Utviklingsfond, Kontoret for samiske spørsmål, samiske stortingsrepresentanter og andre som innehar spesiell kompetanse innenfor saker som angår den samiske befolkningen, møttes. Denne enheten ville imidlertid ikke kunne få makt på samme måte som tradisjonelle segment fordi de samiske deltakergruppene som inngår ikke har beslutningsmyndighet slik parter i tradisjonelle segment har. Disse deltakerne kan hver for seg inngå i alminnelige segment (Olsen 1978), men de andre deltakerne innenfor disse segmentene har sjelden spesiell kunnskap om samiske forhold eller sterke talsmenn for samepolitiske spørsmål. Den samisk etniske dimensjonen vil derfor drukner i tradisjonelle sektorsaker.

---

<sup>2</sup> Jeg har nevnt kontoret sin medvirkning til løsning i saken om fast status for skolen i Hattfjelldal.

Kanskje vil disse forholdene endres når Sametinget opprettes som et redskap for å fremme samiske interesser. (Ot. prp. nr. 33, 1986/87) Mulighetene for å anvende korporativ kanal som en etnopolitisk interessehevdingskanal vil avhenge av vilken myndighet det nye Sametinget blir tillagt.

Organisert likeverd. Grunnskolen er pålagt betydningsfulle og omfattende oppgaver når det gjelder å tilføre elevene kunnskaper såvel som verdier og holdninger. (Mønsterplanen 1986). Det norske skoleverket spilte tidligere en viktig rolle i arbeidet med å fornorske samiske elever. Hvordan har skolemyndighetene idag tenkt å sørge for at grunnskolen formidler ideen om utbygging og styrking av samisk kultur på best mulig måte?

Norske myndigheter har som mål å fremme og styrke samisk språk og kultur for å sørge for en bedre likestilling mellom mulighetene for norsk og samisk livsutfoldelse. Som et ledd arbeidet med å nå denne målsettingen har regjeringen besluttet å opprette Sametinget, som blant annet skal gi den samiske befolkningen økt selvbestemmelsesrett.

Sametinget skal tre i virksomhet høsten 1988. Et av de viktigste spørsmålene i den forbindelse, er vilken myndighet dette organet skal tillegges i forhold til norske styringsorganer. Vilke saker skal tinget arbeide med, skal organet tillegges beslutningsmyndighet, og i tilfelle på vilke områder? (Ot.prp. nr. 33. 1986-87))

Når det gjelder adgangen til å disponere offentlige midler, ser utvalget bak odelstingsproposisjon nr. 33 det som naturlig at tinget overtar Norsk Sameråd sine oppgaver med fordeling av midler til samiske organisasjoner, og til duodji. I tillegg ser utvalget mulighet for at også andre fordelingsoppgaver kan bli tillagt Tinget. Som eksempel nevnes midler fra Norsk Kulturråd, midler fra Kommunaldepartementet til styrking av samisk kultur etc., og midlene fra Samisk Utviklingsfond.

Utvalget går ikke inn på fordelingen av midler til samisk-undervisning i kommunale skoler og drift av statlige skoler for samiske barn. Utvalget peker imidlertid på at Samisk Utdanningsråd bør opprettholdes som et eget råd, men at oppnevningen av rådsmedlemmene helt eller delvis kan overlates til det sentrale samiske organet. Kirke- og Undervisningsdepartementet på sin side mener at Samisk Utdanningsråd bør opprettholdes som hittil, men forbeholder seg retten til å oppnevne en del av medlemmene til styrer og råd innenfor utdanningssektoren, som representanter for myndigheter og grupper med tilknytning til opplæring.

Offentlige tilskuddsordninger kan være med på å "lokke fram" behov i befolkningen. Eksempelet fra Tysfjord viser at også Potten har virket på denne måten. Men det at Potten er en knapp ressurs begrenser sterkt denne virkningen. Knappheten fører til at brukerne får et kø-problem (Dahl Jacobsen o.a. 1982), og innføringen av nytt inntekssystem for kommunene gjør det vanskeligere å oppnå midler til samiskundervisning via ordningen om lovbestemt undervisning over timefordelingsplanen. Dette er med på å legge et enda sterkere press på Potten og gjør midlene enda mer utilstrekkelig. Et tredje forhold som begrenser verdien av Potten er måten behovsregistrering skjer på, som kan forhindre en del i å motta midler til samiskundervisning, og dermed går glipp av muligheten til morsmålopplæring.

Grunnskoletilbudet for samiske barn besørges idag i store trekk av to ordninger som på hvert sitt vis fungerer uensiktsmessig og ikke gir et godt tilbud. Hvis samisk kultur skal styrkes gjennom grunnskolen må disse ordningene revurderes. For at målsettingen om bedre vilkår for samisk livsutfoldelse skal kunne gjelde innefor skolesektoren, må et tilbud om samiskundervisning og samiskpregete fag gis betingelsesløst til de som ønsker det.



Konklusjon. Både arbeidet bak etableringen av skolen for samiske barn i Hattfjelldal, og bak oppstarten av samiskundervisning i Tysfjord, er eksempler på organisatorisk nyskaping i den forstand at det ble etablert et skoletilbud som ikke fantes fra før.

Ordningen med egne skoler er en mer særegen ordning enn Potten, for det første fordi den berører langt færre elever, og for det andre fordi ordningen bryter med den tradisjonelle, lovfestede ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene. Men tilsammen er disse to ordningene to av statens viktigste virkemidler for å oppfylle samiske elevers behov for undervisning.

Jeg har vist at disse to ordningene i relativt liten grad har greidd å oppfylle samiske barns rett til et skoletilbud ut fra ei overordna politisk målsetting om tilrettelegging for utvikling av samisk kultur og livsform.

Lovene som regulerer rett til samiskundervisning er utformet på en slik måte at det gir departement store muligheter for å gripe inn og regulere retten. I tillegg er tildelingsordningene til slik undervisning grunnet på at mottakeren selv må bekrefte behovet. Kriteriene for behovsregistrering er uklare, og dette gir distributøren relativt stor innflytelse på fordelingsprosessen på den måten at han kan dekke enhver beslutning bak vage kriterier for hvem som har rett til midler fra Potten. Dette har vist seg å gjelde fordeling av midler fra Potten.

At nye, institusjonaliserte ordninger ikke får en entydig plassering i det administrative styringssystemet vil skape usikkerhet omkring myndighetenes forpliktelser til å følge opp, planlegge og sikre kontinuerlig drift av institusjonen. Å institusjonalisere et tilbud kan betraktes som brannslukking i den forstand at et behov søkes tilfredstilt en gang for alle - uten at tiltaket følges opp. Et eksempel er uklarheten omkring driften av skolene for samiske barn. En ansatt ved

skolen i Hattfjelldal har sagt det slik: "Vi er en blindtarm i systemet". (Representant for skolen i Hattfjelldal 1985)

Når et offentlig tiltak er tilrettelagt ut fra sviktende kunnskap om behovet det skal dekke, vil iverksettinga medføre problemer for de som er satt til å utføre den. Forvaltningsapparatet sin movilje mot å la en lukket forvaltningsprosess bli en åpen prosess, ligger i en grunnleggende motsetning mellom distributør og mottaker. Distributøren sitter i et fordelingssystem med begrenset kapasitet og begrensede ressurser å dele ut samtidig som mottaker gruppen i dette tilfellet ikke får oppfylt sine rettmessige krav fordi fordelingssystemet ikke fungerer hensiktsmessig.

Forvaltningsprosessen angående disse virkemidlene for å legge tilrette skoletilbudet for samiske barn kan kort oppsummeres med to stikkord: Midlertidighet og vilkårlighet. Dette forårsakes av:

Et unyansert regelverk med løse kriterier som gir stort rom for skjønnsavgjørelser.

Sviktende kunnskap hos tjenstemennene som forvalter ordningene, om forholdene som tiltakene er innrettet mot, og behovene som skal dekkes.

At brukergruppene har relativt vanskelig for å gjøre seg gjeldende i åpne og lukkede forvaltningsprosesser. Brukergruppen har relativt små muligheter til interessehevding gjennom mediakanalen, og er dessuten stort sett utestengt fra innflytelse gjennom segmentert samhandling (Olsen 1978). Tradisjonelle effektivitetshensyn og rigiditet innenfor fordelingssystemene, som sammen med brukernes relativt svake posisjon i forvaltningsprosessen åpner for at beslutninger som er ufordelaktige for brukerne, blir stående.

At tiltakene som er satt i verk er utilstrekkelige og uhen-  
siktssmessig organisert, ut fra manglende kunnskaper om samisk

etniske forhold. De er i liten grad omsatt i effektive og samordnede tiltak innen skolesektoren. Tiltakenes karakter av midlertidighet er godt tilpasset en framtidig situasjon preget av fornorsking, men mindre tilpasset politiske målsettinger om å fremme samisk kultur og levemåte, en målsetting som myndighetene på noen måter har støttet opp under og bidratt til å oppfylle.

Dersom skoletilbudet for samiske grunnskoleelever skal bli mer i tråd med myndighetenes erklærte målsetting om å fremme samiske interesser og selvbestemmelsesrett, bør lover og forordninger som regulerer skoletilbudet tas opp til grundig vurdering. Det må opprettes ordninger som sikrer alle som ønsker det, slik undervisning. Det innebærer at adgang til slik undervisning må gis på et helt generelt grunnlag. Ordningene må være langt romsligere enn idag, og kunne sikre en kontinuerlig tildeling fra år til år. For å få til dette må lovene som regulerer skoletilbudet for samiske barn endres.

## LITTERATURLISTE

Adresseavisen, 9/6 1961.

Aubert, W.: Ufred. Pax Forlag a.s. Oslo 1982.

Aubert, W.: Den samiske befolkning i Nord-Norge. Artikkel 107, Statistisk Sentralbyrå 1978, Oslo.

Berg, O.: Hvor demokratisk? Universitetsforlaget, Oslo 1978.

Bjørklund, I.: Fjordfolket i Kvænangen. Fra samisk samfunn til norsk utkant. Universitetsforlaget, Tromsø 1985.

Bleiklie, J. o.a.: "Forvaltningen og den enkelte," i: L. Skare (red.) Forvaltningen i samfunnet, Universitetsforlaget 1979

Brantenberg, O.T. og Kalstad, J.A.: Reindrif, samisk samfunn og kultur på Saltfjellet. Samisk etnografisk avdeling, Tromsø Museum, Universitetet i Tromsø, 1987.

Cohen, A.: Custom & Politics in Urban Africa. Routledge & Kegan Paul, London 1969.

Christensen, T. o.a.: "Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltning." i: Skare, L. (red.): Forvaltningen i samfunnet, Universitetsforlaget 1979.

Dahl Jacobsen, K.: "Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige sektor" i: Tidsskrift for samfunnsforskning, nr.2, 1965.

Dahl Jacobsen, K. o.a.: "Fordelingspolitikken forvaltning" i: Sosiologi i dag 3/1982

Dagbladet, 16/1 1976.

Daugaard, Jensen, P.-E.: "Fra problem til sag på politiske dagsordner" i: Tidsskrift for samfunnsforskning, nr.1, 1981.

Devik, B. A.: Sameskolen i Havika 1910-1951. Et tidsskifte i sørsamenes kulturreisning. Tromsø museum 1980.

Easton, D.: "An approach to the Ananalysis of Political Systems" i: World Politics, Vol. IX, April 1957.

Echoff, T.: Justice: it,s determinents in social action. Rotterdam University Press, Rotterdam 1974.

Egeberg, M.: "Institusjonell pluralisme som interesse-artikulerende system" i: Tidsskrift for samfunnsforskning nr.1, 1978.

Egeberg, M.: Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet, Tanum-Norli, Oslo 1984.

Eidheim, H.: Aspects of the Lappish Minority Situation, Universitetsforlaget, Oslo - Bergen - Tromsø 1971

Eriksen, K. E. og Niemi, E.: Den finske fare: sikkerhetsproblematikk og minoritetspolitikk i nord 1860-1940. Universitetsforlaget, Oslo 1981.

Eira, J.H.: "Samiske dialekter", i: Årbok 1983. Iina ja Biras Samiid Searvi/Hinnøy og Omegn Sameforening.

Geertz, C.: The Interpretation of cultures. Basic Books, New York 1973.

Grønhaug, R.: Micro-macro Relations. Skriftserie nr.7; Occasional Papers, Institutt for Sosialantropologi, universitetet i Bergen, 1974.

Gullestad, M.: "Det er forskjell på folk" i: Plan og Arbeid nr.6/86.

Handelman, D. o.a.: "Introduction: A Recognition of Bureaucracy" i: Bureaucracy and World View, Studies in the Logic of Official Interpretation. Memorial University of Newfoundland, 1978.

Hernes, G.: Makt og avmakt. Universitetsforlaget, Oslo, 1975.

Holm-Bull, E.: "Sameskolen i Snåsa" i: Ottar nr 116-117, Universitetet i Tromsø 1979.

Høem, A.: "Samenes skolegang. Realiseres skolens mål i samedistriktene," i: Sameliv 1964-66 VI.

Høem, A.: "Skolen og fornorskningsprosessen" i: Heimen, 18 (1979/1981).

Hætta, O. M.: "Samisk i skolen". Temahefte - Pedagogen nr.3 1979.

Hætta, O. M.: "Eit folk med få og svake massemedia" i: Syn & Segn, hefte 3/1987.

Høgmo, A., o.a.: Skolen og den lokale utfordring: en slutt-rapport fra Lofotenprosjektet. Universitetet i Tromsø, 1981.

Innstilling om den sentrale forvaltningens organisasjon. Fra et utvalg oppnevnt ved Kronprinsens resolusjon 22. september 1967. Innstillingen avgitt 15. mai 1970.

Jacobsen, A.: "Sameskolen i Hattfjelldal" i: Ottar nr.116-117. Universitetet i Tromsø 1979.

Jehenson, R.: "Phenomenological approach to the study of the formal organisation" i: Psathas, G. (red.) Phenomenological Sociology, New York 1973

Jenssen, F. A.: Saltbingen. Aschehoug Forlag, Oslo 1981.

Kildal, J.: "Om de norske finner eller lapper. Ca. 1760." i: Krekling, M.: Nordlands og Troms finner i eldre håndskrifter. Første hefte. Nord-Norske samlinger. Etnografisk museum, Oslo 1943.

Komiteen til å utrede samespørsmål; innstilling fra Kirke- og Undervisningsdepartementet, 1959. / St.meld. nr.21, 1962-63.

Krekling, M.: Nordlands og Troms finner i eldre håndskrifter. Første hefte. Nord-Norske samlinger. Etnografisk museum, Oslo 1943.

Kvale, S.: "Det kvalitative forskningsinterview - ansatser til en fænomenologisk-hermeneutisk forståelsesform" i: Kvalitative metoder i dansk samfundsforskning. Nytt fra samfundsvidenskaberne, København 1979.

Lov om grunnskolen av 13. juni 1969, med endringer, sist ved lov av 20. desember 1985.

Lågreid, P.: Byråkrati og beslutninger: en studie av norske departement. Universitetsforlaget, Bergen 1978.

Mathiesen, P.: "Norsk forvaltning og det samiske samfunn". i: Thuen, T. (red.): Samene - urbefolkning og minoritet. Universitetsforlaget Oslo-Bergen-Tromsø 1980.

Mønsterplan for grunnskolen 1985. Aschehoug, Oslo 1986.

Namdal Arbeiderblad, feb. 1976.

Nordkalotten, aug. 1977.

NOU 1980:59. Samisk i grunnskolen.

NOU 1982:3. Maktutredningen. Sluttrapport.

NOU 1982:5. Nytt inntektssystem for kommunene.

NOU 1984:18. Samenes rettsstilling.

NOU 1985:14. Samisk kultur og utdanning.

Offe, C.: Contradictions of the Welfare State. Hutchinson & Co. Ltd. London 1984

Ot. prp. nr. 33 (1986-87). Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

Ottar nr. 84. Tromsø 1975

Olsen, J. P. (red.): Politisk organisering. Unversitetsforlaget, Oslo 1978.

Olsen, J.P. og Sætren, H.: Aksjoner og demokrati. Universitetsforlaget, Oslo 1980.

Paine, R.: Dam a river, damn a people? IWGIA-rapport 1982, dokument nr. 45, København 1982.

Paine, R.: "Norwegians and Saami: Nation-State and Fourth World", i: Gold, G. l. (red.) Minorities and Mother Country Imagery, Memorial University of Newfoundland 1984

Rokkan, S.: "Adferdsteoretiske synspunkter i studiet av politisk tenkning," i: Statsøkonomisk Tidsskrift 1952.

Sabatier, P. A.: "What Can We Learn from Implementatin Research," i: Kaufmann, F. X., Majone, G. og Ostrom, V.: Guidance, Control and evaluation in the public sector. De Gruyter, Berlin 1986.

Samordningsnemda for skoleverket, oppnevnt ved kongelig resolusjon 7/3 1947. Tilrådingen I-XIX. Nr. III, Tilråding om samiske skole- og opplysningsspørsmål, Oslo 1948.

Schattschneider, E. E.: The Semi-Sovereign People. Hinsdale, Ill., Dryden 1960.

Solstad, K. J.: Riksskole i utkantsstrok. Universitetsforlaget, Tromsø 1978.

St.prp. nr. 3B, 1900-01.

St.prp. nr.1, 1950.

St.prp. nr.1, 1961.

St.prp. nr.1, 1974-75.

St.prp. nr.1, 1976-77.

St.prp. nr.1, 1985-86.

Stordahl, V.: Samer sier nei til kongen? Hovedfagsoppgave ved Institutt for samfunnsvitenskap, gruppa for samiske studier/-etniske relasjoner. Universitetet i Tromsø 1983.

Sørhaug, T.: "Totemisme på norsk - betraktninger om den norske sosialdemokratismes væremåte" i: Klaussen, A. M. (red.): Den norske væremåten. J. W. Cappelens Forlag A.S., Oslo 1984.

Thorvik, J.: "Skisser til et organisasjonsteoretisk rammeverk for studiet av forholdet mellom forvaltningen og dens klienter" i: Tidsskrift for samfunnsforskning 1982, b. 23, 153-176.

Torgersen, U.: "Tildelingsprinsipper og tildelingsrutiner". Forelesningsrekke ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1987.

Tønsberg Blad, 22/4 1976.

Weigård, J.: "Kommunale erfaringer med nytt inntektssystem", i: Plan og Arbeid nr. 6/87.

Weber, M.: Makt og byråkrati. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1971.