

Beaŋadahkan

I olvordat
Suotnâ Beqivi

Samisk utbildning

– dags för en omstart

RIR 2017:15



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-444-5

RIR 2017:15

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JÖRGEN WIKLUND

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-06-07
DNR: 3.1.1-2016-0893
RIR 2017:15

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Samisk utbildning

– dags för en omstart

Riksrevisionen har granskat statens insatser för samisk utbildning som genomförs av Sameskolstyrelsen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Sameskolstyrelsen och Sametinget.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Sameskolstyrelsen och Sametinget har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Lina Nyberg och Charlotta Svonni för synpunkter.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Jens Pettersson har varit föredragande. Revisor Gunhild Graseman och enhetschef Camilo von Greiff har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jens Pettersson

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet
Sameskolstyrelsen och Sametinget

SAMISK UTBILDNING – DAGS FÖR EN OMSTART

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Motiv till granskning	12
1.3 Syfte och frågeställningar	13
1.4 Avgränsningar	13
1.5 Bedömningsgrunder	14
1.6 Genomförande och metod	17
1.7 Översiktlig historik för svensk utbildning av samer	18
2 Mål, uppgifter och resurser	21
2.1 Sameskolstyrelsens mål och uppgifter	21
2.2 Sameskolstyrelsens ledning och verksamhet	22
2.3 Sameskolstyrelsens kostnader, mål och prioriteringar	25
3 Sameskolstyrelsens huvudmannaskap för sameskolan	30
3.1 Grundskolans allmänna kunskapsuppdrag	30
3.2 Tala, läsa och skriva samiska och vara funktionellt tvåspråkig	32
3.3 Samisk kultur	35
3.4 Förutsättningar för sameskolans verksamhet	36
4 Sameskolstyrelsens övriga uppgifter	41
4.1 Uppsökande verksamhet bland samer	41
4.2 Information om sameskolan och samiska undervisningsinslag	42
4.3 Integrerad samisk undervisning	42
4.4 Främjande av läromedelsproduktion	45
5 Regeringens styrning	50
5.1 Sameskolstyrelsens ledningsform	50
5.2 Styrning genom instruktion, regleringsbrev och andra författningar	53
5.3 Finansiell styrning	55
5.4 Skolinspektionens och Skolverkets uppföljning och tillsyn	58
5.5 Lärarförsörjningen	59
Referenslista	62
Bilaga 1. Metodbilaga	66
Bilaga 2. Rapportens sammanfattning på lulesamiska	68
Bilaga 3. Rapportens sammanfattning på nordsamiska	74
Bilaga 4. Rapportens sammanfattning på sydsamiska	80

SAMISK UTBILDNING – DAGS FÖR EN OMSTART

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för samisk utbildning som genomförs av Sameskolstyrelsen. I granskningen har bland annat ingått att undersöka om Sameskolstyrelsen når de mål som myndigheten har och om regeringens styrning av Sameskolstyrelsen skapar goda förutsättningar för myndighetens arbete.

Bakgrund och motiv

Sameskolstyrelsen ska främja att alla barn till samer får tillgång till en likvärdig utbildning med samiska undervisningsinslag. För att nå målen har Sameskolstyrelsen i uppgift att fullgöra statens huvudmannaskap för sameskolan (förskoleklass–årskurs 6) och genomföra andra utbildningsinsatser gentemot samiska elever som av olika anledningar inte går i en sameskola. Enligt regeringen ska sameskolan bidra till att bevara och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen.

Inför granskningen har Riksrevisionen tagit del av rapporter från bland annat Riksrevisionens årliga revisorer, Ekonomistyrningsverket och Skolinspektionen som visade på brister i Sameskolstyrelsens arbete. Riksrevisionen observerade också att antalet elever i sameskolan varit lågt under lång tid, i den minsta sameskolan fanns det till exempel 9 elever 2016. Riksrevisionen noterade också att antalet elever som läser samiska i grundskolans årskurs 9 har minskat under de senaste tio åren och var 19 till antalet läsåret 2015/16.

Granskningens resultat

Måluppfyllelsen för de statliga insatserna för samisk utbildning som genomförs av myndigheten Sameskolstyrelsen är i flera avseenden är låg. Det innebär att insatserna inte får avsedd effekt på riksdagens övergripande mål för samisk utbildning och kultur. Det betyder också att samiska elever i sameskolan riskerar att inte få tillräckligt bra förutsättningar för att nå utbildningens mål och att samiska elever utanför sameskolan inte får tillgång till utbildning med samiska undervisningsinslag. Riksrevisionen bedömer att Sameskolstyrelsens låga måluppfyllelse beror på brister både i myndighetens arbete och i regeringens styrning av myndigheten.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och slutsatser.

Flera brister i Sameskolstyrelsens arbete

Granskningen visar att Sameskolstyrelsen under en längre period inte genomfört eller bristfälligt genomfört flera av sina uppgifter och dessutom har myndigheten har svårt att uppfylla de grundläggande krav som ställs på en statlig myndighet. Riksrevisionen menar att den otillräckliga måluppfyllelsen delvis beror på att Sameskolstyrelsens ledning inte arbetat tillräckligt långsiktigt och skapat strukturer för

myndighetens verksamhet. Trots att Sameskolstyrelsen är en myndighet som har funnits en längre tid saknas tydlig planering, uppföljning och utveckling inom flera av myndighetens verksamhetsområden. Det innebär bland annat att tidigare erfarenheter och kunskaper om utvecklingsinsatser inte har kunnat omhändertas i myndighetens utvecklingsarbete.

Avsaknaden av strukturer gör att det har ankommit på skolchef och kansli att ta ansvar för såväl de mer övergripande och strategiska uppgifterna som uppgifter av mer operativ art. Den stora arbetsbelastning som detta inneburit är en förklaring till bristerna i myndighetens måluppfyllelse och är enligt Riksrevisionen också en anledning till att myndighetens arbete har en tydlig reaktiv karaktär. De senaste årens återkommande ekonomiska trångmål har ytterligare förstärkt dessa tendenser.

Bristerna i måluppfyllelse och förutsättningar är inte nya

Sameskolstyrelsen skapar inte tillräckligt goda förutsättningar för verksamheten i myndighetens sameskolor. Brister i det systematiska kvalitetsarbetet och i samordningen mellan de olika sameskolorna som uppmärksammades redan 2003 av Skolverket och återigen 2013 av Skolinspektionen, föreligger alltjämt. Indikationer på att eleverna inte når tillräckliga kunskaper i ämnet samiska är inte heller en ny observation, utan observerades 2003 av Skolverket.

Samisk integrerad undervisning är en viktig utbildningsform för elever som inte går i en sameskola. Elevantalet har varierat mellan cirka 150 och 200 under det senaste decenniet, men verksamheten är fortfarande såväl till innehåll som utbredning underutvecklad. Flera utvecklingsområden som Skolverket identifierade 1994 och 2003 består fortfarande.

Tillgång till samiska läromedel och lärare i samiska är en grundläggande förutsättning för att Sameskolstyrelsen ska kunna nå sina mål. Redan 1977 konstaterade regeringen att bristen på lärare i samiska i stor utsträckning hindrade förverkligandet av en samisk utbildningsväg och att behovet av läromedel för den samiska undervisningen var utomordentligt stort. Dessa brister består alltjämt. Lärarutbildningen för samiska ämneslärare har funnits sedan 2015 men har inga registrerade studenter. Sedan 2005 har Sameskolstyrelsen varit inblandad i färdigställandet av 12 samiska läromedel. Som en jämförelse kan nämnas att norska Sametinget under 2009 till 2013 färdigställde 252 samiska läromedelsprojekt.

Begränsade insatser till samiska elever som inte går i sameskolan

Sameskolstyrelsens mål är att främja att alla samiska barn får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet med samiska undervisningsinslag. Utöver de runt 180 eleverna i sameskolorna finns minst 500 elever i kommunala och fristående skolor, vars skolgång skulle kunna beröras av Sameskolstyrelsens arbete, till exempel genom samisk integrerad undervisning. Flera stora brister finns dock i Sameskolstyrelsens arbete med de uppgifter som riktar sig till elever utanför sameskolan.

Exempelvis har myndighetens arbete med att utveckla och utöka den integrerade undervisningen och insatserna för att informera om sameskolan och den verksamhet som erbjuds varit mycket begränsade. Omkring 95 procent av myndighetens anslag går till sameskolan, vilket är en anledning till att flera andra uppgifter närmast är åsidosatta. Samtidigt är Sameskolstyrelsens prioritering av huvudmannaskapet för sameskolan naturlig, då det är den uppgift som är tydligast styrd av bland annat skollag, tillsyn och myndighetens regleringsbrev.

Regeringens styrning är otillräcklig

Trots att Sameskolstyrelsens svårigheter att nå sina mål och genomföra sina uppgifter har varit kända under en längre tid, i många fall decennier, har regeringen inte lyckats omsätta dessa kunskaper i en ändamålsenlig styrning av myndigheten. Regeringen har varken lyckats bedriva en effektiv styrning inom ramarna för nuvarande struktur eller föreslå en ny.

Nuvarande styrkedja är otydlig och inte ändamålsenlig. Regeringen kan varken påverka sammansättningen av nämnden som styr myndigheten eller avsätta densamma (eller skolchefen). Denna möjlighet har i stället Sametinget, men eftersom Sametinget inte följer upp Sameskolstyrelsens verksamhet och Sameskolstyrelsen inte heller lyder under Sametinget, blir det oklart vem som tar det övergripande ansvaret för Sameskolstyrelsens verksamhet.

Sameskolstyrelsen är inrättad som en nämndmyndighet, en ledningsform som inte är anpassad för myndighetens verksamhet och som försämrar förutsättningarna för en effektiv intern styrning. Dessutom tar inte Sametingets tillsättning av Sameskolstyrelsens ledning hänsyn till myndighetens uppdrag. En grundläggande tanke är att ledningen i en nämndmyndighet ska väljas mot bakgrund av de krav och förväntningar som ställs på myndigheten ifråga. Sametinget utser istället Sameskolstyrelsens ledamöter på politiska grunder.

Skolorna är den del av verksamheten som fungerar bäst

Trots de brister som framkommit bedömer Riksrevisionen att verksamheten i sameskolorna i stort fungerar väl, när det gäller de delar som Riksrevisionen granskat. Elever som gått i en sameskola når minst lika goda kunskapsresultat som andra elever i samma kommuner. Det gäller såväl elever i årskurs 6 som i årskurs 9. Personalen i förskola och skola är djupt engagerad i såväl elevernas skolgång som i sitt eget arbete, inte minst när det gäller att genomföra uppdraget att förmedla samisk kultur och historia till eleverna. Kostnaderna för sameskolan är dock höga. År 2015 var kostnaden per elev cirka fyra gånger så hög som för grundskolan i övrigt. Samtidigt går det inte med säkerhet att säga hur stora skillnaderna är eller vad dessa skillnader beror på, eftersom Sameskolstyrelsens rapportering och analys av kostnaderna är alltför bristfällig.

Det finns också indikationer på att eleverna inte ges tillräckliga förutsättningar för att nå målen i samiska, vilket är ett av de uppdrag som särskiljer sameskolan från andra skolformer. Riksrevisionen anser att sameskolan behöver utveckla bättre strategier för att eleverna ska kunna nå målen. För Sameskolstyrelsens ledning och regeringen återstår att skapa förutsättningar som motsvarar det engagemang och den motivation som visas av personal i sameskolorna.

Införliva Sameskolstyrelsen i Sametinget

Riksrevisionen bedömer att en överföring av Sameskolstyrelsens uppgifter till Sametinget skulle kunna innebära flera positiva effekter och förbättra förutsättningarna för att riksdagens mål om samisk utbildning i högre grad uppfylls. Den kanske mest betydelsefulla fördelen skulle vara en tydligare styrkedja. Incitament och möjligheter till resultatuppföljning och ansvarsutkrävande skulle förändras på ett sådant sätt att Sametinget ges ett tydligt ansvar för att leda arbetet med den samiska utbildningen. Därutöver borde en rad samordningsvinster kunna förverkligas i och med att Sametingets språkarbete och Sameskolstyrelsens utbildningsuppgifter samlas under samma tak. Även de båda myndigheternas informationsuppgifter skulle genom en sammanslagning kunna samordnas.

Ett införlivande av Sameskolstyrelsens uppgifter i Sametinget är också i linje med regeringsformen, där det framgår att samernas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Riksdagen beslutade 1962 att barn till samer ska ha tillgång till två likvärdiga utbildningsalternativ: statlig sameskola och kommunal grundskola. Enligt beslutet skulle sameskolan bestå som särskild skolform så länge samerna själva önskade det. Det samiska inflytandet över samisk utbildning har successivt ökat, och 1994 beslutade riksdagen att Sametinget skulle utse Sameskolstyrelsens ledning med motiveringen att samerna skulle få "ett visst" inflytande över de samiska utbildningsfrågorna. Samtidigt uttrycktes i propositionen att Sametinget som myndighet borde få en central roll i arbetet med att utforma den samiska utbildningen i framtiden, vilket riksdagen inte invände mot.

Svårförenliga mål

Riksrevisionen har i rekommendationen om ett införlivande av Sameskolstyrelsen i Sametinget utgått från riksdagens mål och intentioner kring samiskt inflytande samt regeringens förutsättningar att ta ansvar för statens verksamhet – två ambitioner som i viss mån utgör en målkonflikt. Riksdagen har inte uttryckt hur dessa mål ska förhålla sig till varandra, och Riksrevisionen har inte heller gjort någon inbördes värdering mellan dem.

Riksrevisionen menar att en överföring av Sameskolstyrelsens uppgifter till Sametinget skulle kunna förbättra förutsättningarna för högre måluppfyllelse. Regeringens förutsättningar att styra verksamheten skulle dock inte förändras. Regeringen kommer att sakna utnämningmakten även för en förändrad organisation. Eftersom

Sametinget, likt Sameskolstyrelsen, är en myndighet under regeringen kvarstår emellertid statens huvudmannaskap och ansvar för verksamheten.

Att lösa den grundläggande målkonflikten kring ett statligt ansvar och huvudmannaskap som samtidigt ska främja samiskt självbestämmande ligger utanför denna granskning.

Utred förutsättningarna för att genomföra Sameskolstyrelsens uppgifter

En ändamålsenlig ledningsform, en tydlig ansvarskedja, en med uppdraget förtrogen myndighetsledning och en varaktig lösning på skolchefspositionen är viktiga förutsättningar för att den verksamhet som Sameskolstyrelsen bedriver ska vara effektiv och ändamålsenlig.

Riksrevisionen vill samtidigt understryka att Sameskolstyrelsens långvariga svårigheter att genomföra sina uppgifter och svara mot de generella krav som ställs på en statlig myndighet även tyder på en mer grundläggande problematik, som bara delvis avhjälpas av att verksamheten inryms i Sametinget. Myndighetens instruktion och finansiering behöver sannolikt förändras för att myndigheten ska ha rimliga möjligheter att klara sina uppgifter. Även om bristerna i Sameskolstyrelsens uppföljning och resultatredovisning försvårar mer kvalificerade analyser av hur effektiv verksamheten är, är bristerna i måluppfyllelsen så pass många och långvariga att mycket talar för att myndigheten inte har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sina uppgifter.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör:

- överväga att föreslå riksdagen att den verksamhet som Sameskolstyrelsen bedriver inryms i Sametinget.

Regeringen bör, oberoende av vilken myndighet som ansvarar för att genomföra Sameskolstyrelsens uppgifter:

- utreda Sameskolstyrelsens/Sametingets förutsättningar för att genomföra uppgifterna,
- utreda andra skolmyndigheters förutsättningar för att utföra vissa av uppgifterna, exempelvis främjandet av läromedelsproduktionen, och
- utveckla uppföljningen av Sameskolstyrelsens verksamhet i syfte att kunna göra ändamålsenliga bedömningar av myndighetens resultat.

Sameskolstyrelsen bör:

- skapa en ändamålsenlig och effektiv verksamhetsstyrning,
- utveckla resultatuppföljningen,

- skapa rutiner som möjliggör ett långsiktigt och uthålligt kvalitetsarbete i sameskolan, och
- skapa ett långsiktigt och målinriktat arbete kring undervisningen i samiska.

1 Inledning

Kapitel 1 behandlar bakgrunden och motivet till granskningen, frågeställningar och avgränsningar. Kapitlet innehåller även en beskrivning av bedömningsgrunder, en kortare genomgång av hur granskningen genomförts och en översikt av utbildning för samer i Sverige.

1.1 Bakgrund

Riksdagen uttalade 1977 att samerna, som en av Sveriges nationella minoriteter och Sveriges enda urfolk, intar en särskild ställning både gentemot majoritetsbefolkningen och andra minoriteter. Sedan 1962 gäller att samerna ska ha tillgång till två likvärdiga alternativ inom utbildningsväsendet: statlig sameskola och kommunal grundskola (numera även fristående), så länge samerna själva önskar det.¹ I och med riksdagens beslut att Sverige skulle ansluta sig till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk erkändes samiska som nationellt minoritetsspråk och en särskild minoritetspolitik infördes.² Målet var bland annat att skydda och främja de nationella minoriteterna och deras språk och kultur. Sedan 2011 framgår i regeringsformen (1974:152) att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.³

Sameskolstyrelsen ansvarar sedan 1981 för sameskolorna, som i dag är fem till antalet och totalt har cirka 180 elever.⁴ Sameskolstyrelsen är en förvaltningsmyndighet som leds av en nämnd som i sin tur svarar inför regeringen. De fem nämndledamöter som leder myndigheten utses av Sametinget.

I förarbetena till skollagen (2010:800) framgår att sameskolorna ska bidra till att bevara och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen.⁵ Samtidigt ska sameskolan i likhet med grundskolan i övrigt ge elever de kunskaper och värden som behövs för att de ska kunna gå vidare till fortsatt utbildning. Sameskolstyrelsen har också ett antal uppgifter som förväntas bidra till att samiska elever som av olika anledningar inte går i en sameskola, ändå kan tillgodogöra sig samiska och samisk

¹ Prop. 1962:51. *Om nomadskolans organisation och omfattning*, SU 1962:141, rskr. 1962:319 och Prop. 1976/77:80. *Om insatser för samerna*, bet. 1976/77:KrU43, rskr. 1976/77:289.

² Prop. 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69. Sveriges internationella överenskommelser: (SÖ 2000:2). *Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter* och (SÖ 2000:3) *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*. SFS 1999:1175-76.

³ Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304.

⁴ Prop. 1979/80:82. *Om ledning och administration av sameskolorna m.m.*, bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.

⁵ Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen, för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

kultur. Därutöver har myndigheten också en rad uppdrag som mer indirekt berör samisk utbildning, såsom läromedelsproduktion och olika former av samverkansuppdrag.⁶

1.2 Motiv till granskning

Alla elever i Sverige har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet.⁷ Som huvudman för sameskolan ansvarar Sameskolstyrelsen för att varje elev i sameskolan ges möjlighet att efter sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt. Sameskolstyrelsen är också en central myndighet i arbetet med att bevara och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen.⁸ Om kvaliteten i utbildningen brister, riskerar de samiska elever som berörs av verksamheten att få sämre förutsättningar att tillgodogöra sig framtida utbildning. Om arbetet med det samiska språket och den samiska kulturen brister kan det försvåra identitetsutvecklingen hos samiska barn. Det kan också försämra förutsättningarna för att bevara och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen.⁹

Det har gjorts många utredningar som berör samiska utbildnings-, kultur- och språkfrågor genom åren, inte minst av svenska myndigheter.¹⁰ Sedan Sverige ratificerade de europeiska konventionerna om nationella minoriteter och minoritetsspråk har även Europarådet regelbundet granskat Sveriges efterlevnad av åtagandena. Riksrevisionens samlade bild från dessa utredningar är att flera av de problem och utmaningar som tidigare har identifierats fortfarande består. Bristen på utbildade lärare och läromedel i och på samiska som har varit känt i decennier, utgör fortfarande ett problem¹¹. Det finns således indikationer på att de insatser som genomförts för att avhjälpa problemen inte fått de effekter som eftersträvats.

Den allmänna bilden av återkommande utmaningar och svårigheter återspeglas också i Sameskolstyrelsens egna redogörelser för sitt arbete.¹² Bland annat uppger myndigheten att den har svårt att genomföra vissa av sina uppgifter och att nå verksamhetens mål. Bilden bekräftas också i de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med tjänstemän på Regeringskansliet och med Sameskolstyrelsen. Sameskolstyrelsen har också under flera år haft brister och problem med sin interna styrning och kontroll. År 2015 överskred till exempel Sameskolstyrelsen sin anslagskredit

⁶ I kapitel 2 redovisas Sameskolstyrelsens samtliga uppdrag och mål.

⁷ Skollag (2010:800).

⁸ Intervju vid Kulturdepartementet, 2017-04-20.

⁹ Prop. 2008/09:158. *Från erkännande till egenmakt*, bet. 2008/09:KU23, rskr. 2008/09:272.

¹⁰ Se t.ex. Skolverket (1994 och 2003), Skolinspektionen (2013), Högschoolverket (2011), *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket* (SOU 2006:19).

¹¹ Prop. 1976/77:80. *Om insatser för samerna*, bet. 1976/77:KrU43, rskr. 1976/77:289.

¹² Sameskolstyrelsens årsredovisningar 2012, 2013, 2014, 2015 och 2016.

och Riksrevisionen gjorde bedömningen att resultatredovisningen inte gav en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Därtill har kostsamma personalärenden inneburit påfrestningar på myndighetens årliga anslag på cirka 40 miljoner kronor.

När det gäller sameskolorna har Skolverket och Skolinspektionen uppmärksammat brister i såväl enskilda sameskolor som i Sameskolstyrelsens huvudmannaskap.¹³ Flera brister som framkom i de två första granskningarna 1994 och 2003 återkommer i Skolinspektionens tillsyn 2013. När det gäller elevernas kunskapsresultat har dock varken Skolverket eller Skolinspektionen på ett tydligt sätt värderat sameskolornas måloppfyllelse. För att bidra med ny kunskap inom detta område har Riksrevisionen dels undersökt elevernas kunskapsresultat, dels undersökt hur kunskapsresultaten hos sameskolornas elever utvecklas efter att de lämnat sameskolan.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka de statliga insatserna för samisk utbildning som genomförs av Sameskolstyrelsen. I granskningen har bland annat ingått att undersöka om Sameskolstyrelsen når de mål som myndigheten har och om regeringens styrning av Sameskolstyrelsen skapar goda förutsättningar för myndigheten att nå sina mål. Granskningen omfattar regeringen, Sameskolstyrelsen och Saminget. Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågeställningar:

1. När Sameskolstyrelsen som skolhuvudman de mål som berör sameskolan?¹⁴
2. Genomför Sameskolstyrelsen sina andra uppgifter som de är formulerade i myndighetens instruktion och andra författningar?
3. Skapar Sameskolstyrelsens eget arbete förutsättningar för måloppfyllelse?
4. Har Sameskolstyrelsen rimliga förutsättningar att nå sina mål och genomföra sina uppgifter?

Vissa av frågeställningarna har underfrågor, som redovisas i avsnitt 1.4.

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar inte Sameskolstyrelsens arbete med fjärrundervisning då myndigheten bara haft uppgiften under en kort period.¹⁵

¹³ Skolverket (1994). *Samebarnens skolsituation, Sameskolor, Skolor med integrerad samisk undervisning*, Skolverket (2003). *Utbildningsinspektion av Sameskolan*, Skolverket; Skolinspektionen (2013). *Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport*.

¹⁴ Målen för sameskolans verksamhet finns i skollagen, skolförordningen och läroplanen, se vidare avsnitt 1.5. Med mål avses här en beskrivning av ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. Målet är avskilt från en uppgift eller ett uppdrag, som beskriver vad en myndighet ska göra, se Ekonomistyrningsverket 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

¹⁵ Fjärrundervisning regleras i skollagen från och med den 1 juli 2015.

I granskningen studerar Riksrevisionen sameskolornas måluppfyllelse och vilka förutsättningar det finns för att bedriva en god utbildning på skolenheterna. Riksrevisionen bedömer dock inte kvaliteten på undervisningen. Förskolans och fritidshemmets måluppfyllelse ingår inte i granskningen.

Tillgång till lärare som kan undervisa i och på samiska är ett statligt åtagande och en viktig förutsättning för stora delar av Sameskolstyrelsens verksamhet. Riksrevisionen har dock inte granskat effektiviteten i statens insatser för att tillförsäkra tillgången på lärare. Däremot har Riksrevisionen gjort en genomgång av insatserna på området, som redovisas i kapitel 5.

Skolinspektionen och Skolverket är inte granskningsobjekt. Under granskningen har dock Riksrevisionen gjort en rad iakttagelser rörande den tillsyn som myndigheterna genomfört av Sameskolstyrelsen. Dessa iakttagelser redovisas i kapitel 5.

1.5 Bedömningsgrunder

För att kunna värdera den empiri som samlas in ställer Riksrevisionen upp en rad bedömningsgrunder som materialet i granskningen bedöms emot. Nedan beskrivs vad Riksrevisionens bedömningsgrunder tar sin utgångspunkt i. Operationaliseringar av bedömningsgrunderna görs i anslutning till respektive fråga i kapitel 3–5.

Övergripande bedömningsgrunder (fråga 1–4)

Enligt språklagen (2009:600) och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken samt att främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. I propositionen bakom skollagen som antogs av riksdagen framgår att sameskolans verksamhet ska bidra till dessa mål när det gäller det samiska språket och den samiska kulturen.¹⁶

Enligt Sameskolstyrelsens instruktion (2011:131) ska myndigheten främja att alla barn till samer får tillgång till en likvärdig utbildning med samiska undervisningsinslag av god kvalitet i en trygg miljö.

Bedömningsgrunder för sameskolan (fråga 1)

Förbereder utbildningen eleverna för aktiva livsval och ligger den till grund för fortsatt utbildning?

¹⁶ Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen, för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

Enligt skollagen är staten huvudman för sameskolan och förskoleklass samt fritidshem vid en skolenhet med sameskola. Sameskolstyrelsen fullgör statens huvudmannaskap genom att myndigheten ansvarar för utbildning i sameskolan.¹⁷

Det övergripande målet för sameskolan är enligt skollagen att den ska ge barn till samer en likvärdig utbildning med samisk inriktning i årskurserna 1 till 6. Förutom de samiska inslagen har således sameskolan samma syfte som grundskolan, som enligt skollagen är att utbildningen ska utformas så att den bidrar till personlig utveckling och förbereder eleverna för aktiva livsval samt ligger till grund för fortsatt utbildning.¹⁸

Kan eleverna tala, läsa och skriva samiska samt är de funktionellt tvåspråkiga när de slutar sameskolan? Har eleverna kunskaper om urfolket samernas kultur, språk, religion och historia när de slutar sameskolan?

I förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplanen för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall formuleras de samiska inslagen i kursplanen för samiska. I kursplanen framgår bland annat de krav som ställs på kunskaper i samiska och kunskaper om samisk kultur, språk, religion och historia.

Har myndigheten som huvudman skapat goda förutsättningar för verksamheten i sameskolorna?

När det gäller förutsättningarna för sameskolorna, utgår Riksrevisionen från en rad faktorer som forskningen visar har betydelse för att en skolverksamhet ska kunna uppnå goda resultat.¹⁹ Sådana förutsättningar är bland annat att såväl skolor som huvudmannen har ett systematiskt kvalitetsarbete, att det finns utbildade lärare och att kompetensutvecklingen genomförs så att lärarna professionellt kan genomföra sina arbetsuppgifter. Sameskolornas storlek och geografiska spridning förutsätter också en fungerande samverkan, såväl mellan sameskolorna som mellan sameskolorna och andra näraliggande skolor.

Bedömningsgrunder för Sameskolstyrelsens övriga uppgifter (fråga 2)

Samiska elever som inte går i en sameskola eller har slutfört sin utbildning i sameskolan kan få *integrerad samisk undervisning*, i grundskolans samtliga ämnen. Av skolförordningen (2011:185) framgår att en huvudman får anordna samisk undervisning för samiska elever i sin grundskola om huvudmannen och Sameskolstyrelsen ingår avtal om det. I och med prop. 2008/09:158 inleddes en satsning för att stärka

¹⁷ Skollag (2010:800).

¹⁸ Det innebär att eleverna ska ges kunskaper och värden som de behöver för att kunna fortsätta utvecklas. Utbildningen i grundskolan ska även ligga till grund för fortsatt utbildning i ett mer långsiktigt perspektiv, inte bara för den gymnasieutbildning som vanligtvis följer efter avslutad grundskoleutbildning. Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹⁹ Skolinspektionen (2016). *Framgång i undervisningen*.

tillgången på integrerad samisk undervisning. Regeringens bedömning, som delades av riksdagen, var att den samiska integrerade undervisningen borde utökas för att stärka det samiska språkets fortlevnad.

Sameskolstyrelsen ska enligt myndighetens instruktion *bistå kommuner när det gäller uppsökande verksamhet bland samer och informera om sameskolan och om samiska undervisningsinslag*. För dessa uppgifter finns inte några fastställda krav på innehåll eller omfattning. Riksrevisionen anser därför att det är rimligt att bedöma verksamheten efter de interna mål som Sameskolstyrelsen själva har satt upp.

Sameskolstyrelsen ska också *främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning*. I prop. 2008/09:158 uppger regeringen att det saknas läromedel på samiska för att kunna bedriva en bra undervisning i och på samiska. Regeringen menar också att marknaden är liten och det leder till att intresset att producera läromedel är lågt och att statliga medel därför behöver avsättas till framtagandet av läromedel.

Bedömningsgrunder för Sameskolstyrelsens eget arbete (fråga 3)

Som bedömningsgrund för om Sameskolstyrelsens har en ändamålsenlig styrning har Riksrevisionen valt att delvis utgå från Statskontorets modell för myndighetsanalyser (Statskontoret 2008:17). Modellen består av olika moment, som bland annat inkluderar en deskriptiv analys av myndighetens uppgifter, resurser och mål. Ett annat moment berör vilka resultat myndigheten skapar. Kring verksamhetsplanering, samt styrkedjan och dess innehåll gör Riksrevisionen operationaliseringar som hämtas från Ekonomistyrningsverkets rapporter (exempelvis ESV 2007:23) kring styrning.

Riksrevisionen kommer också att bedöma Sameskolstyrelsens verksamhet efter budgetlagens (2011:203) och myndighetsförordningens (2007:515) krav på att statlig verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Bedömningsgrunder för regeringens styrning (fråga 4)

Riksrevisionen kommer att bedöma vilka förutsättningar regeringen ger Sameskolstyrelsen att kunna genomföra sin verksamhet. Utgångspunkten är en rad faktorer som Statskontoret använder sig av när de analyserar regeringens styrning av myndigheter. Det är till exempel regeringens finansiella styrning och val av myndighetens verksamhetsform. I bedömningen kommer Riksrevisionen också att utgå från riksdagens beslut av prop. 2009/10:175, som behandlar regeringens styrning av myndigheter. I propositionen anges att styrningen av en myndighet bör vara strategisk, och att mål och uppgifter till myndigheter ska formuleras så att respektive

myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.²⁰

Tillsyn har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Riksrevisionen granskar därför om de eventuella fel som upptäckts i sameskolan i samband med Skolinspektionens (tidigare Skolverket) tillsyn har rättats till.

En förutsättning för att Sameskolstyrelsen ska kunna nå sina mål är att det finns utbildade lärare som kan undervisa såväl i och på samiska som i grundskolans övriga ämnen. En god lärarförsörjning är ett statligt åtagande och är därmed en viktig del i regeringens styrning av Sameskolstyrelsen.

1.6 Genomförande och metod

När det gäller utbildningen i sameskolorna undersöker Riksrevisionen elevernas kunskapsresultat i form av betyg och resultat på nationella prov. För att undersöka hur väl sameskolorna förbereder sina elever för framtida studier jämför Riksrevisionen kunskapsresultat i årskurserna 6 och 9, mellan elever som haft sin skolgång i sameskola, och elever som haft sin skolgång i samma kommun, men i kommunal eller fristående skola. Sameskolan sträcker sig fram till årskurs 6. Därefter går eleverna vidare till en kommunal eller fristående skola. Det finns flera saker som kan påverka elevers kunskapsresultat, och Riksrevisionen kommer därför inte kunna uttala sig om "effekten" av att gå på sameskola på elevernas kunskapsresultat. Däremot har Riksrevisionen tagit hänsyn till sådant som enligt forskningen i hög grad påverkar elevers kunskapsresultat, såsom föräldrars utbildnings- och migrationsbakgrund, vilket innebär att eventuella skillnader inte kan sägas bero på sådana faktorer. För att kunna uttala sig om måluppfyllelsen i samiska och den samiska kulturen har Riksrevisionen studerat de betyg som eleverna har fått i ämnet samiska. Riksrevisionen har också genomfört ett stort antal intervjuer på samtliga fem sameskolor med rektorer, lärare, elever och föräldrar.

I frågeställningarna som berör Sameskolstyrelsens genomförande av uppdrag och förutsättningarna för verksamheten grundar sig empirin på intervjuer med Sameskolstyrelsens ledning, kansli, Sametinget och Regeringskansliet. Intervjuer har också gjorts med rektorer, lärare, elever och föräldrar. Projektgruppen har också varit i kontakt med andra myndigheter som har eller har haft uppdrag som berör Sameskolstyrelsens verksamhet, exempelvis Skolverket, Skolinspektionen och Universitetskanslersämbetet. Därutöver har Riksrevisionen besökt Utdanningsdirek-

²⁰ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

toratet (norska Skolverket), norska Sametinget och den samiska högskolan i Kautokeino i Norge. Projektgruppen har också fortlöpande haft kontakt med revisorer inom Riksrevisionens årliga revision under granskningens gång.

Granskningen har analyserat en rad styrdokument såsom lagar, förordningar, regleringsbrev och regeringsuppdrag som berör samisk utbildning och de myndigheter som varit föremål för granskning.

Riksrevisionen har också gått igenom ett stort antal utredningar, forskningsrapporter och annan litteratur på området. När det gäller Sameskolstyrelsen har Riksrevisionen studerat ett flertal årsredovisningar, budgetunderlag, verksamhetsplaner och för verksamheten andra centrala dokument.

Riksrevisionen har vidare, i enlighet med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk haft samrådstreffar med olika samiska organisationer, såväl i en inledningsfas som i granskningens slutskede.

De metoder som används i granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

1.7 Översiktlig historik för svensk utbildning av samer²¹

Statens första systematiska insatser för att kristna och undervisa samerna genomfördes på 1600-talet då kyrkans missionsintresse samverkade med svensk strävan att införliva samerna och delar av Sápmi²² i den svenska staten. Vid denna tid byggdes en rad kyrkor i samiska områden till vilka samerna ålades att komma, för att undervisas och förhöras i den kristna läran. År 1632 inrättades Skytteanska skolan, vars syfte var att utbilda samer till präster. Under de efterföljande århundrandena kom och gick olika typer av system för att utbilda samer; fasta så kallade lappskolor infördes på 1700-talet men bedömdes på 1800-talet vara ineffektiva, och i stället satsades på ambulerande kateketer (missionslärare).

I början av 1900-talet fanns lappfolkskolor, kateketskolor, vinterkurser, allmänna folkskolor och missionsskolor. År 1913 reformerades den samiska utbildningen och de så kallade nomadskolorna, som var såväl vandrande som fasta skolor, infördes. Nomadskolorna var främst avsedda för renskötarnas barn, det vill säga de samer som i det officiella Sverige vid tidpunkten ansågs vara de "riktiga" samerna. Under denna tid var synen på samer i Sverige präglad av socialdarwinistiska och rasbiologiska idéer. Dessa tankar präglade utredningen som föregick reformerna, i vilken det bland annat framgick att staten inte borde ge de samiska barnen smak för livet

²¹ Den historiska genomgången baseras på uppgifter från: SOU 1975:99. *Samerna i Sverige. Stöd åt språk och kultur. Betänkande av sameutredningen*; Umeå universitet (1992) Scriptum nr 36, *Samernas skolgång: 1957 års nomadskoleutredning*; Umeå universitet (1992) Scriptum nr 35, *Samernas skolgång till 1956*.

²² Samerna bor i fyra länder, Ryssland, Finland, Norge och Sverige. Detta landområde kallas Sápmi. Sápmi webbplats, hämtad 2017-06-08, <http://www.samer.se/1002>.

utanför nomadlivet. Samerna antogs vara mest lämpade för en tillvaro som nomader och skulle inte konfronteras med det moderna samhället. Av den anledningen fann man det rimligt att begränsa samernas utbildning, som inte skulle vara likvärdig med den som andra elever i Sverige fick. Detta syntes bland annat i den tidens läromedel. Hjalmar Lundbohm, ledamot i vissa utredningar som berörde samerna, menade att nomadskolans läsebok främst borde behandla samernas egna förhållanden, och endast innehålla få utblickar till den övriga världen: *”Lyckligast bliva de om de kunna just så mycket som fodras för att de skola kunna utnyttja de livets förhållanden under vilka de leva och då bliva de också till den största nytta för andra.”*²³

Kritiken mot nomadskolan växte dock alltmer, inte minst bland samerna själva. På det samiska landsmötet 1918 kritiserades bland annat den bristande kvaliteten på lärare som arbetade i nomadskolorna och att nomadskolan hade en kortare omfattning jämfört med den svenska småskolan.

Riksdagen beslutade 1962 att samerna skulle ha tillgång till två likvärdiga skolalternativ, nomadskolan (som 1977 bytte namn till sameskolan) och grundskolan, så länge samerna själva önskade det. Skolplikten utökades till nio år även för elever vid sameskolan, och barn till de renskötande samerna som levde i fjällområden, som tidigare varit tvungna att gå i nomadskolan, fick nu rätt att gå i kommunal grundskola.

Efter riksdagens beslut 1980 instiftades Sameskolstyrelsen 1981. Sedan dess har Sameskolstyrelsens uppgifter blivit fler, myndigheten ska bland annat arbeta med att främja framtagandet av samiska läromedel och undervisning med samiska inslag hos andra huvudmän. Sedan 2015 ska myndigheten också bedriva fjärrundervisning i samiska.

I skolmyndighetsutredningen från 2007 föreslogs att Sameskolstyrelsen skulle läggas ner och uppgå i Sametinget, bland annat för att öka sameskolans effektivitet och kvalitet.²⁴ Förslaget fanns dock inte med i propositionen som följde på utredningen. I kontakterna som Riksrevisionen har haft med Utbildningsdepartementet framgår att dåvarande Jordbruksdepartementet inledde en utredning om att överföra Sameskolstyrelsens uppgifter till Sametinget under 2010. Enligt Utbildningsdepartementet mynnade utredningen dock inte ut i något slutdokument.²⁵ Sametingets plenum har i ett utbildningspolitiskt handlingsprogram tagit ställning för att Sametinget ska överta Sameskolstyrelsens verksamhet.²⁶

²³ SOU 1960:41. *Samernas skolgång*. Betänkande angivet av 1957 års nomadskoleutredning.

²⁴ SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter*. Utredningen konstaterade att ansvarsuppdeleningen på två myndigheter var onödig. Utredningen menade att samernas utbildningsfrågor naturligt kunde inordnas med kultur- och språkfrågorna inom Sametingets ansvarsområde.

²⁵ E-post från Utbildningsdepartementet, 2016-09-12.

²⁶ *Sametinget* (2012). Samisk utbildningspolitik – Handlingsprogram.

Frågan om Sameskolstyrelsens övergripande styrning har återigen aktualiserats i och med kommittédirektivet "Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet". En särskild utredare ska bland annat analysera och föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter.²⁷

²⁷ Dir. 2017:37. *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.*

2 Mål, uppgifter och resurser

Kapitel 2 behandlar Sameskolstyrelsens uppgifter och mål. Kapitlet innehåller också en beskrivning av Sameskolstyrelsens verksamhet, hur resurser fördelas på olika uppgifter och myndighetens prioriteringar.

2.1 Sameskolstyrelsens mål och uppgifter

Sameskolstyrelsen bildades 1981 med uppdraget att fullgöra statens huvudmannaskap för sameskolan. Sameskolstyrelsen berörs numera av övergripande mål på flera politikområden: utbildningspolitiken, politiken för de nationella minoriteterna och samepolitiken. Sameskolstyrelsen har också mål som gäller för myndighetens egen verksamhet.

Mål för utbildningspolitiken, nationella minoriteter och samepolitiken²⁸

Förskolans och grundskolans övergripande mål är att utbildningen ska vara av hög och likvärdig kvalitet. Alla elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt oberoende av kön. Till dessa mål finns en rad resultatindikatorer, bland annat andelen elever som når kunskapskraven i samtliga ämnen och genomsnittligt meritvärde.

Målet för politiken avseende nationella minoriteter är att ge skydd åt dessa, stärka deras möjligheter till inflytande och stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Målet följs upp genom delområdena *diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet* samt *språk och kulturell identitet*.

Det övergripande målet för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologisk hållbar rennäring och andra samiska näringar. Sameskolstyrelsens verksamhet berör främst den del av målet som rör samisk kultur. Regeringen använder som resultatindikatorer *utvecklingen av samiskt inflytande och delaktighet, utvecklingen av det samiska språkets användning och ställning* samt *utvecklingen av ett starkt och mångfaldigt samiskt kulturliv*.

Mål för Sameskolstyrelsens verksamhet enligt instruktion, skollag och andra förordningar

I Sameskolstyrelsens instruktion finns en skrivning som går att tolka som ett mål, nämligen att myndigheten genom sin verksamhet ska främja att alla barn till samer

²⁸ Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105 och bet. 2016/17:KU1, rskr 2016/17:77.

får tillgång till en likvärdig utbildning med samiska undervisningsinslag av god kvalitet i en god miljö. I skollagen och läroplanen för sameskolan²⁹ finns följande mål utskrivna:

- Utbildningen som Sameskolstyrelsen bedriver ska förbereda eleverna för aktiva livsval och ligga till grund för fortsatt utbildning.
- Eleverna ska kunna tala, läsa och skriva samiska samt vara funktionellt tvåspråkiga när de slutar sameskolan.
- Eleverna ska ha kunskaper om urfolket samernas kultur, språk, religion och historia när de slutar sameskolan.

Sameskolstyrelsens uppgifter enligt instruktion, skollag och andra förordningar

Sameskolstyrelsen ska bedriva utbildning i sameskolans årskurser 1–6, samt i tillhörande förskoleklass och fritidshem.³⁰ Undervisningen i sameskolan följer läroplanen för sameskolan, men den stora majoriteten samiska barn går i kommunala och fristående skolor vars undervisning utgår från läroplanen för grundskolan.³¹ Eftersom Sameskolstyrelsens mål är att främja utbildning för barn till alla samer har myndigheten en rad utåtriktade uppgifter som framgår av instruktionen och skolförordningen; myndigheten ska bistå kommuner när det gäller uppsökande verksamhet bland samer, informera om sameskolan och om samiska undervisningsinslag i skolväsendet, bedriva fjärrundervisning och ingå avtal med andra skolhuvudmän som vill bedriva undervisning i grundskolan med samiska inslag (integrerad undervisning).³² Sameskolstyrelsen kan också ingå avtal med kommuner om att anordna förskola som huvudsakligen bedrivs på samiska. Sameskolstyrelsen ska utöver detta även främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning.

2.2 Sameskolstyrelsens ledning och verksamhet

Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet vilket innebär att nämnden kollektivt utgör myndighetens ledning och ansvarar för verksamheten inför regeringen.³³ Sameskolstyrelsen har därmed ingen myndighetschef, och därför har nämnden både de uppgifter som åligger en myndighetschef och en styrelse i en styrelsemyndighet. Sameskolstyrelsens nämnd består av fem personer, inklusive ordföranden.

²⁹ Skolverket (2016). *Läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011* (reviderad 2016).

³⁰ Förordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen och Förordning (2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

³¹ Förordning (2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

³² Förordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

³³ I myndighetsförordningen (2007:515) anges tre ledningsformer. En myndighet leds antingen av en myndighetschef (enrådsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet).

Nämnden har ett kansli som leds av en skolchef, som ska biträda nämnden i dess verksamhet och särskilt verka för att utbildningen utvecklas.³⁴ Enligt myndighetsförfordningen utser regeringen ledamöter i nämndmyndigheter. Som ett led i att öka det samiska inflytandet i utbildningsfrågor är det sedan 1993 Sametinget som utser ledamöterna i Sameskolstyrelsen.³⁵ Utnämningen sträcker sig över en mandatperiod (fyra år). Fram till 2017 anställde Sametinget också skolchefen, men denne anställs nu av Sameskolstyrelsen, sedan myndighetens instruktion ändrats.

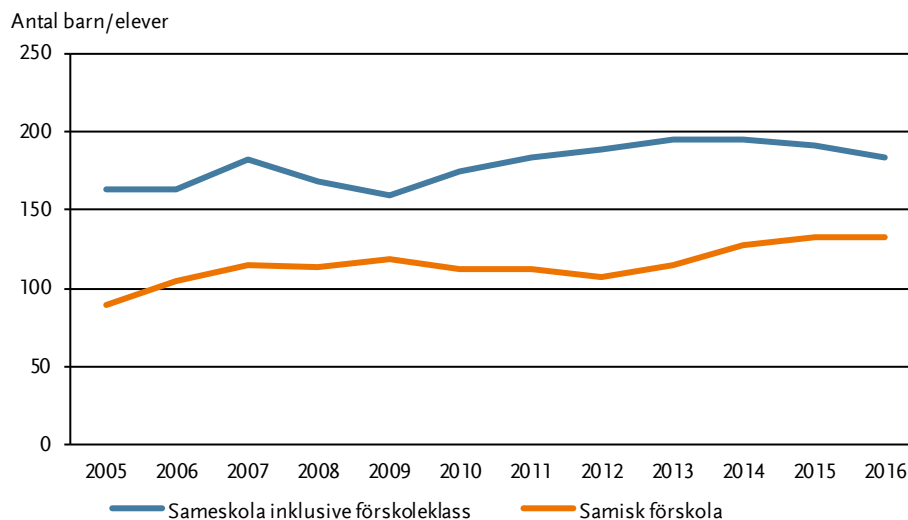
Under nuvarande mandatperiod (2014 till 2017) har Sametinget vid plenum avsatt Sameskolstyrelsens ordförande, för att vid efterkommande plenum åter utse samma person till ordförande. Flera ledamöter i Sameskolstyrelsen har under perioden avsagt sig sina uppdrag och ersatts med nya ledamöter. Ingen av de fem ledamöterna ingår i Sametingets plenum men representerar partier i Sametinget. Nämnden sammanträder fyra gånger per år.

Sameskolstyrelsens kansli leds sedan mars 2015 av en tillförordnad skolchef. På kansliet arbetar en assistent, två ekonomihandläggare, och två personalhandläggare på 50 procent. De fem sameskolorna leds av fem rektorer (för tillfället leds sameskolorna i Gällivare och Jokkmokk av samma rektor). På en av skolorna uppgår rektorstjänsten till 50 procent av en heltid.

År 2016 gick cirka 180 elever i sameskolan, fördelade på fem skolor i Norrbottens och Västerbottens län. Den största skolan finns i Kiruna och hade vid tidpunkten för granskningen 66 elever, medan den minsta i Tärnaby hade 9 elever. Under 2016 omfattade den integrerade undervisningen drygt 168 elever i tio kommuner. Förskoleverksamheten finns i de fem skolor där myndighetens sameskolor är belägna. År 2016 deltog sammanlagt cirka 130 barn.

³⁴ Förfordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

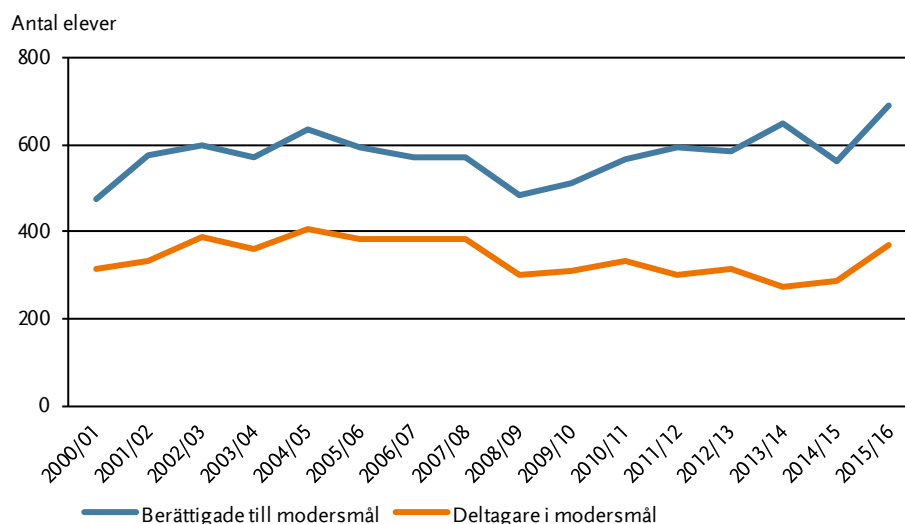
³⁵ Prop. 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur m.m.*, bet. 1992/93:KU17, rskr. 1992/93:114.

Diagram 1 Antal barn och elever i sameskolan.

Källa: Sameskolstyrelsen årsredovisningar 2007–2016.

Det finns ingen statistik över antalet samiska elever i grundskolan. Statistiken över modersmålsberättigade elever ger dock en viss uppfattning om elevantalet. Av diagram 1 och 2 framgår att majoriteten av de samiska eleverna befinner sig i andra skolformer än sameskolan. Av de 700 elever som är berättigade till modersmålsundervisning i samiska går 180 i sameskola. Statistiken bygger på huvudmännens inrapportering till Skolverket. Om en huvudman av någon anledning inte har uppmärksammat att en elev är berättigad till modersmålsundervisning finns den således inte med i statistiken.

Diagram 2 Antal elever i grundskolan som är berättigade till, respektive deltar i, modersmålsundervisning i samiska. Sameskolans elever inkluderade.



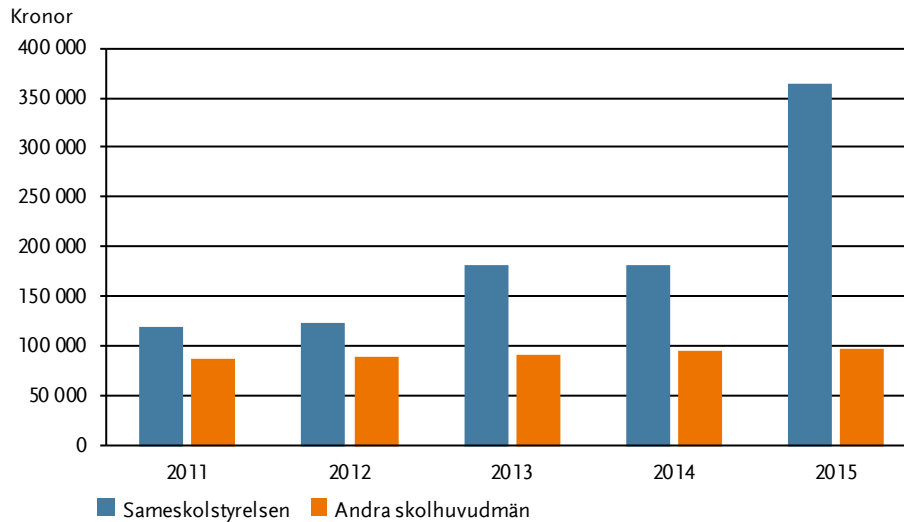
Källa: Skolverket.

2.3 Sameskolstyrelsens kostnader, mål och prioriteringar

Kostnader för sameskolan

Riksrevisionen redovisar sameskolans kostnader från Skolverkets statistik över grundskolans kostnader per elev.³⁶ Eftersom de redovisade kostnaderna varierar väldigt mycket över tid bör dessa dock tolkas med försiktighet. Som framgår av diagram 3 och tabell 1 varierar såväl den totala kostnaden som de enskilda posterna; bland annat fördubblades kostnaderna mellan år 2014 och 2015 för att sedan sjunka betydligt igen.

³⁶ Sameskolstyrelsen redovisar kostnader för sina skolverksamheter i sin årsredovisning, men dessa inkluderar även förskoleklass och fritidshem, vilket omöjliggör jämförelser med andra skolverksamheter.

Diagram 3 Kostnad per elev.

Källa: Skolverket.

Sameskolans kostnad per elev är, som framgår av diagram 3, hög jämfört med andra skolhuvudmän, och skillnaderna har ökat de senaste åren. I intervjuer uttrycker ledning och skolchef för Sameskolstyrelsen att skillnaderna beror på sameskolornas höga lärartäthet, som bland annat är en konsekvens av de små skolorna och det faktum att flera skolor behöver lärare i flera samiska varieteter.³⁷ Sameskolstyrelsen uppger att en annan anledning till skillnaderna är sameskolornas höga lokalkostnader. Skolverkets redovisningar av kostnader bekräftar bilden av sameskolans relativt höga lokalkostnader, men det är först från och med 2015 som sameskolans kostnader för undervisning (där lärarlöner ingår) ligger över genomsnittet för riket. Den absolut största kostnaden som vissa år skiljer sameskolan från andra skolhuvudmän ligger i posten "Övrigt", se tabell 1 och 2.

³⁷ Undervisning i samiska kan ske på lulesamiska, nordsamiska eller sydsamiska. Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18, 2017-03-24 och myndighetsledning, 2017-03-30.

Tabell 1 Kostnader per elev i sameskolan.

År	Total	Under- visning	Lokaler	Skolmat	Lärome- del	Elevvård	Övrigt
2011	118 900	34 900	31 800	9 900	5 100	370	47 800
2012	124 000	37 200	35 400	10 000	6 500	350	44 900
2013	181 200	48 200	33 300	9 100	2 000	350	88 400
2014	181 100	48 100	33 300	9 100	2 000	350	88 300
2015	364 100	83 200	50 200	16 500	7 500	6 470	201 200
2016	229 099	113 179	55 616	14 543	3 086	4 788	16 914

Källa: Skolverket (2011–2015) och Sameskolstyrelsen (2016).

Tabell 2 Kostnader per elev andra skolhuvudmän.

År	Total	Under- visning	Lokaler	Skolmat	Lärome- del	Elevvård	Övrigt
2011	87 500	45 400	17 700	5 600	3 600	2 290	13 000
2012	90 000	46 700	17 900	5 800	3 800	2 410	13 400
2013	91 900	48 000	17 900	5 900	4 000	2 490	13 700
2014	94 600	49 600	18 000	6 100	4 200	2 640	14 000
2015	97 800	52 200	18 000	6 100	4 400	2 750	14 300

Källa: Skolverket.

Sameskolstyrelsen redovisning av kostnader är bristfällig

Sameskolstyrelsen kan inte ge en helt säker eller heltäckande förklaring till kostnadsutvecklingen, men har i samband med faktagranskningen av rapporten angett potentiella förklaringar till några av kostnaderna. Sameskolstyrelsen menar att en möjlig förklaring till variationerna är att myndigheten har ändrat sitt sätt att redovisa kostnader mellan åren, vilket bland annat kan bero på att det går att tolka Skolverkets inrapporteringsformulär på olika sätt. Myndigheten uppger också att de relativt höga övrigt-kostnaderna skulle kunna förklaras med att Sameskolstyrelsen som statlig myndighet har utgifter som inte andra huvudmän har, eller att kommuner fördelar kostnader på ett annat sätt än Sameskolstyrelsen. En mer rättvisande jämförelse mellan sameskolan och andra huvudmän, menar Sameskolstyrelsen, är att göra jämförelser mellan kostnaderna utan att inkludera sameskolans övrigt-kostnader. Vidare menar myndigheten att den under 2015 hade kostnader för personalärenden som tog stora resurser i anspråk (se vidare avsnitt 5.3).

Fördelning av kostnader mellan olika verksamheter

Sameskolstyrelsen redovisar i årsredovisningarna kostnader fördelade på några av sina uppgifter. Den första delen består av samisk förskola, förskoleklass, sameskola och fritidshem, den andra av läromedel och den tredje av integrerad undervisning och fjärrundervisning. Åren dessförinnan redovisas kostnaderna på ett annat sätt och därför är det svårt att göra jämförelser. Uppskattningsvis har cirka 95 procent av myndighetens kostnader funnits inom förskola, sameskola, förskoleklass och fritidshem de senaste åren. Uppgifter som myndigheten gör för elever utanför sameskolorna har således stått för cirka 5 procent av myndighetens kostnader.

Sameskolstyrelsens prioriteringar

Enligt myndighetsledningen är regleringsbrevet Sameskolstyrelsens centrala styrdokument. Sameskolstyrelsens myndighetsledning och skolchef uppger att myndigheten prioriterar verksamheten i sameskolorna och förskolorna.³⁸ Fjärrundervisning (som är ett relativt nytt uppdrag för Sameskolstyrelsen), integrerad undervisning och främjandet av läromedelsproduktionen, är andra uppdrag som i intervjuerna uttrycks vara viktiga. Myndighetsledningen menar dock att Sameskolstyrelsen främst ser sig som en skolhuvudman.³⁹

Sameskolstyrelsens planering, styrning, uppföljning och utveckling

De interna målen för verksamheten finns i myndighetens utbildningspolitiska strategi, och i verksamhetsplanen för åren 2015/2016. Riksrevisionen har efterfrågat en aktuell verksamhetsplan men någon sådan är, i maj 2017, enligt Sameskolstyrelsen ännu inte upprättad.

Den utbildningspolitiska strategin slår fast att "Sameskolstyrelsens uppdrag är att bedriva sameskolor" och den innehåller endast mål som relateras till myndighetens skolor.⁴⁰ I strategin beskrivs Sameskolstyrelsens "ansvar" i fyra punkter, vilket bland annat är att ansvara för uppföljningen och utvärderingen utifrån myndighetens regleringsbrev. Målen är främst en sammanställning av mål som finns uttryckta i skollagen och andra författningar på skolområdet, till exempel att eleverna ska vara funktionellt tvåspråkiga när de lämnar sameskolan. Det finns inga aktiviteter eller nyckeltal kopplade till målen, varken för de enskilda skolorna eller huvudmannen, och dokumentet ger liten konkret vägledning till hur arbetet på myndigheten ska ske.

Verksamhetsplanen för 2015/2016 innehåller också "mål" som dock snarast är att betrakta som aktiviteter, för de delar av Sameskolstyrelsens verksamhet som tas upp i myndighetens regleringsbrev: förskolan och sameskolan, läromedelsproduktionen,

³⁸ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef 2017-03-24 och myndighetsledning 2017-03-30.

³⁹ Intervju vid Sameskolstyrelsen, myndighetsledning 2017-03-30.

⁴⁰ Sameskolstyrelsen (2016). *Utbildningspolitisk strategi för Sameskolstyrelsen*. Antagen av nämnd 2016-03-22.

samisk integrering och fjärrundervisningen. I verksamhetsplanen finns även aktiviteter för hur ledningen för myndigheten, lärare, rektorer och skolchefen ska arbeta.⁴¹ Uppgifterna är tidsatta, men det framgår inte tydligt hur de ska följas upp. Det är inte heller tydligt hur årsredovisningen, verksamhetsplan och den utbildningspolitiska strategin hänger samman.

⁴¹ Sameskolstyrelsen (2015). *Verksamhetsplan för Sameskolstyrelsen 2015/2016*.

3 Sameskolstyrelsens huvudmannaskap för sameskolan

Detta kapitel behandlar Sameskolstyrelsen skolhuvudmannaskap för sameskolorna. Riksrevisionen har undersökt elevernas generella kunskapsresultat men även fokuserat på de uppdrag som är specifika för sameskolan, nämligen att eleverna ska lära sig tala, läsa och skriva samiska samt få kunskaper om samernas kultur och historia. Kapitlet avslutas med en genomgång av om Sameskolstyrelsen skapar goda förutsättningar för sameskolornas verksamhet.

3.1 Grundskolans allmänna kunskapsuppdrag

Bedömningsgrunder

Grundskolan ska förbereda eleverna för att göra aktiva livsval och ligga till grund för fortsatt utbildning. För att nå grundskolans mål anser Riksrevisionen att de elever som har gått i en sameskola (beaktat faktorer som generellt antas påverka skolresultat) ska nå minst lika goda kunskapsresultat i årskurs 6 och 9 som andra elever i de kommuner som sameskolorna finns.

Elever i sameskolan får bättre eller jämförbara kunskapsresultat

Genom datainsamling på Sameskolstyrelsen och bearbetning av registerdata hos Statistiska centralbyrån (SCB) har Riksrevisionen gjort en jämförelse mellan kunskapsresultaten för elever som gått på sameskolor och elever som inte haft sin skolgång i sameskola. Jämförelsegruppen består av elever i samma kommuner som sameskolorna finns i, det vill säga Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Storuman, men som inte har gått i sameskola. Riksrevisionen efterfrågade elevuppgifter från och med läsåret 2000/2001 men Sameskolstyrelsen kunde, med några undantag, inte få fram uppgifter äldre än för läsåret 2004/2005.⁴²

På grund av det låga antalet elever (antalet elever per årskull som gått i sameskola varierar mellan 19 och 31) är de resultatmått som redovisas i tabell 3 och 4 genomsnittliga värden för respektive elevgrupp över den studerade perioden. Alla tolkningar av skillnader mellan de olika elevgrupperna ska göras med försiktighet, då inga av de skillnader som redovisas är statistiskt säkerställda.

⁴² E-post från skolchef, 2016-12-06. Från läsåren 00/01 och 01/02 saknas klasslistor från alla sameskolor utom en. Från läsåren 02/03 och 03/04 finns uppgifter för en skola och enstaka årskurser vid vissa skolor. Det kan även noteras att Riksarkivet 2016 förelade Sameskolstyrelsen att åtgärda en rad brister i myndighetens arkivvård.

Tabell 3 Kunskapsresultat och resultat från nationella prov, årskurs 9. Elever som avslutat årskurs 9 åren 2006–2016.

	Elever som gått i sameskola	Elever i Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Storuman som inte gått i sameskola
Andel elever som uppnått kunskapskrav i alla ämnen (%)	84	80
Andel elever behöriga till gymnasieskolan (%)	90	88
Genomsnittligt meritvärde (16 ämnen)	217	210
Genomsnittlig betygspoäng nationellt ämnesprov engelska	13,3	13,6
Genomsnittlig betygspoäng nationellt ämnesprov matematik	9,4	10,5
Genomsnittlig betygspoäng nationellt ämnesprov svenska	12,3	12,6

Anm. Gruppen elever som gått i sameskola utgör som mest 270, jämförelsegruppen 6 740.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Sameskolstyrelsen och SCB.

Skillnaderna mellan elevgrupperna i årskurs 9 pekar på att barn som gått på sameskolorna i genomsnitt har något högre kunskapsresultat än jämförelsegruppen (som består av de elever som gått ut årskurs 9 i någon av kommunerna men som inte i grundskolans tidigare år gått i sameskola). De något högre resultaten avser såväl andelen elever med godkänt i samtliga ämnen som genomsnittligt meritvärde och behörighet till gymnasieskolan.

Riksrevisionen har även kontrollerat för olika bakgrundsvariabler som enligt forskningen har betydelse för elevers resultat, såsom föräldrarnas utbildningsbakgrund. Resultatbilden påverkas inte av att dessa faktorer inkluderas i analysen.

Samtidigt visar resultat från de nationella proven i årskurs 9 på en motsatt bild. Jämförelsegruppens elever har något högre resultat på de nationella ämnesproven i engelska, matematik och svenska än eleverna som har gått i sameskola. Skillnaderna är dock små och inte heller statistiskt signifikanta.

I årskurs 6 har de elever som gått i sameskola ett något högre resultat på de nationella proven i matematik och svenska, medan resultatet på det nationella provet i engelska är på samma nivå som för jämförelsegruppen.

På grund av att eleverna läser olika ämnen och får betyg i olika antal ämnen i årskurs 6 är kunskapsresultat inte direkt jämförbara mellan elevgrupper. Av den anledningen har Riksrevisionen tagit fram ett medelbetyg i ämnena engelska, matematik och svenska. Som framgår av tabell 4 är detta något högre för eleverna i sameskolan.

Tabell 4 Kunskapsresultat och resultat från nationella prov, årskurs 6. Elever som avslutat årskurs 6 åren 2013–2016 (betyg) och 2012–2016 (prov).

	Elever som gått i sameskola	Elever i Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Storuman som inte gått sameskola
Andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	90	79
Medelbetyg eng, ma och sv	13,86	13,14
Genomsnittlig betygspoäng nationellt ämnesprov engelska	13,9	14,0
Genomsnittlig betygspoäng nationellt ämnesprov matematik	12,9	12,2
Genomsnittlig betygspoäng nationellt ämnesprov svenska	14,3	13,0

Anm. Gruppen elever som gått i sameskola utgör som mest 110, jämförelsegruppen 1 880.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Sameskolstyrelsen och SCB.

En översiktlig jämförelse för gymnasial utbildning har också genomförts. Andelen unga utan gymnasieexamen, tre år efter avslutad grundskola, är 36 procent i gruppen elever som tidigare gått i sameskola jämfört med 32 procent bland elever som inte gått i sameskola.⁴³ Antalet elever i respektive grupp är här 170 respektive 4 730.

3.2 Tala, läsa och skriva samiska och vara funktionellt tvåspråkig⁴⁴

Bedömningsgrunder

För att bedöma om eleverna getts tillräckliga kunskaper i samiska har Riksrevisionen utgått från de kunskapskrav som finns i kursplanen för samiska och Skolverkets

⁴³ Elever som gått ut årskurs 9 åren 2006–2012, gått igenom gymnasieskolan på tre år med examen eller motsvarande från högskoleförberedande eller yrkesförberedande gymnasieprogram, International Baccalureate eller Waldorf.

⁴⁴ En observation som ligger utanför Riksrevisionens granskning men som är intressant att rapportera är att det i Riksrevisionens datamaterial framkommer att 75 procent av eleverna som haft sin skolgång i en sameskola *inte* deltar i modersmålsundervisning i samiska i årskurs 9.

kommentarmaterial till kursplanen i samiska. Tvåspråkighet innebär enligt Skolverket att elever ska kunna använda antingen samiska eller svenska, när de kommunicerar med andra, beroende på vilken situation de befinner sig i.⁴⁵ Enligt kursplanen i samiska ska elever med samiska som förstaspråk för betyget E (lägsta godkända betyg) kunna samtala om och diskutera bekanta ämnen genom att ställa frågor och framföra åsikter på ett sätt som till viss del upprätthåller samtalet eller diskussionen. Elever som läser samiska som andraspråk har andra, för deras nivå anpassade, kunskapskrav.

De flesta elever får ett godkänt betyg

Sameskolstyrelsens årsredovisningar ger inte en helt tydlig bild av elevernas resultat i ämnet samiska. I årsredovisningen för 2016 framgår till exempel inte om samtliga elever i sameskolorna når kunskapskraven i samiska eller samiska som andraspråk. Sameskolstyrelsens tidigare årsredovisningar visar dock att det endast är ett ytterst litet antal elever som inte har nått minst ett godkänt betyg i samiska under de senaste fem åren. Kvaliteten på elevernas kunskaper över tid, det vill säga fördelningen på olika kunskapskrav, framgår dock inte.

Av betygsuppgifter inrapporterade till SCB som Riksrevisionen tagit del av framgår att endast ett fåtal elever har fått ett icke godkänt betyg i samiska sedan ämnesbetygen i årskurs 6 infördes vårterminen 2013. Eftersom det finns en koppling mellan kunskapskraven och funktionell tvåspråkighet, går det därmed att konstatera att nästan alla elever bedöms vara funktionellt tvåspråkiga.⁴⁶

Intervjuerna ger en annan bild av måluppfyllelsen

Intervjuerna vid Sameskolstyrelsen ger dock en annan bild av hur väl myndigheten lyckas med uppdraget än vad som framgår av betygsättningen. Sameskolstyrelsens ledning menar att myndigheten inte lyckas göra eleverna funktionellt tvåspråkiga (skolchefen menar dock att myndigheten lyckas med uppdraget).⁴⁷ I flertalet intervjugrupper med såväl lärare som föräldrar framkommer åsikten att målet är väldigt svårt att uppnå, kanske framför allt för elever med samiska som andraspråk.⁴⁸ Lärare i några intervjugrupper går så långt att de menar att det under rådande omständigheter inte går att nå målen. Dessa omständigheter, som beskrivs i flera intervjuer med lärare och rektorer, är i princip samma utmaningar som uppmärksammats i

⁴⁵ Skolverket (2011). *Kommentarmaterial till kursplanen i samiska*.

⁴⁶ Betyget E i samiska innebär att eleven har en funktionell tvåspråkighet (på E-nivå). Av de drygt 60 elever som fått betyg i samiska sedan 2013 fick 2 procent betyget A, 21 procent B, 38 procent C, 18 procent D, 18 procent E och 3 procent F.

⁴⁷ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18, 2017-03-24 och myndighetsledning, 2017-03-30.

⁴⁸ Intervjuer med lärare och föräldrar vid de fem sameskolorna, 2016-11-28-29, 2016-12-06-07 och 2017-02-15.

de två senaste tillsynerna av Sameskolstyrelsen 2003 och 2013⁴⁹; dels varierar kunskapsnivån bland eleverna (främst mellan elever som har samiska som första- respektive andraspråk), vilket gör det svårt att anpassa undervisningen i den utsträckning som behövs, dels är det svårt att hitta utbildade lärare med tillräckliga kunskaper i samiska. Ytterligare en faktor som berörs är bristen på läromedel i samiska. Några av sameskolorna möts också av utmaningen att de behöva bedriva undervisning på upp till tre olika samiska varieteter.

Rektorer och lärare i flera intervjugrupper menar att det är viktigt att så mycket som möjligt av undervisningen i alla ämnen är på samiska för att eleverna ska kunna ges förutsättningar att bli funktionellt tvåspråkiga. Lärare i några intervjugrupper uppger att man skulle vilja bedriva undervisningen på samiska i fler ämnen, men att elevernas kunskaper ibland är för låga för att det ska vara möjligt. I såväl Skolinspektionens tillsyn som i Riksrevisionens granskning, framgår att föräldrar oroar sig för att elever som har samiska som förstaspråk inte får de utmaningar som de behöver för att utvecklas i språket eftersom undervisningen måste anpassas till elever med sämre förkunskaper.

Att tala samiska kan vara en utmaning

Rektorer och lärare i flera intervjugrupper uppger att det finns en utmaning i de delar av kunskapskraven som handlar om att samtala.⁵⁰ De flesta elever förstår och kan skriva, däremot är det en utmaning för vissa elever att tala samiska. I flera intervjuer förklaras detta med att samiskan är starkt kopplad till den samiska identiteten och därför kan vara mycket känslomässig. Därför är det viktigt att ”det blir rätt”, som en rektor uttrycker det, när man talar språket. Lärare i flera intervjugrupper bedömer också att elever som har samiska som andraspråk är mindre benägna att tala samiska när andra elever som har samiska som förstaspråk ingår i samma undervisningsgrupp.

Skolornas förutsättningar varierar och har stor betydelse

En annan ofta framförd åsikt bland lärare och rektorer i flera intervjugrupper är också att elevernas förutsättningar skiljer sig åt mellan skolor. I en av skolorna har huvuddelen av eleverna och lärarna samiska som förstaspråk, och i intervjuerna uttrycks att det i denna skola inte råder någon tvekan om att eleverna når målen i samiska. I samma skola uttrycker såväl lärare som elever att undervisningen i de flesta ämnen ofta sker på samiska, vilket skiljer ut skolan från de andra sameskolorna,

⁴⁹ Skolverket (2003). *Utbildningsinspektion av Sameskolan*, och Skolinspektionen (2013). *Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport*.

⁵⁰ Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-05–07 och 2017-02-15–16.

där flera intervjuade elever och lärare menar att samiskan främst förekommer på lektionerna i samiska och mer undantagsvis i andra ämnen.

I några av förskolorna har man valt att dela in i grupper utifrån om eleverna har samiska som förstaspråk eller inte, för att på så sätt kunna möta samtliga elevers behov. I en av sameskolorna har lärarna önskemål om att göra detsamma med grundskoleeleverna, men detta har inte gjorts på grund av att organisatoriska förutsättningar saknas. Riksrevisionens bild är att skolorna ofta är styrda av de omständigheter som för tillfället råder: Vilka lärarresurser i samiska finns det här läsåret eller den här terminen? Hur många olika varieteter finns i klassen?

Likvärdig bedömning

Ytterligare en aspekt som komplicerar bilden av huruvida eleverna får tillräckliga kunskaper i samiska, är att lärare i flera intervjugrupper uppger att bedömningen av elevernas kunskaper är en stor utmaning.⁵¹ Sameskolstyrelsen initierade ett skolövergripande arbete med kursplanen i samiska under 2016, något som de lärare som deltagit upplever var positivt. Lärare i några intervjugrupper uttrycker dock att de inte varit engagerade i arbetet och endast deltagit sporadiskt. Det finns också en uppfattning bland lärare att det traditionellt inom myndigheten startats en rad "projekt" kring samiskan (och andra ämnen) som inte slutförts och som därmed inte fått de genomslag som önskats. Sameskolstyrelsen skriver i sin årsredovisning för 2016 att ".../ eleverna kan inte bedömas likvärdigt då det inte finns ett bedömningsstöd i samiska /.../".

3.3 Samisk kultur

Bedömningsgrund

För att bedöma om eleverna getts tillräckliga kunskaper i samisk kultur har Riksrevisionen utgått från de kunskapskrav som finns i kursplanen för samiska och Skolverkets kommentarmaterial till kursplanen i samiska. Att få kunskap om urfolket samernas kultur, språk, religion och historia innebär att eleverna ska utveckla kunskaper om, och en förståelse för, det nutida samiska samhället i ett historiskt perspektiv. I kunskapskraven för E i samiska som förstaspråk (och andraspråk) står att eleven visar grundläggande kunskaper om samisk kultur genom att ge enkla beskrivningar av betydelsefulla traditioner, kulturella uttryck och språkområden knutna till Sápmi.

⁵¹ Intervjuer med lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-06–07 och 2017-02-15.

Konsensus kring god måluppfyllelse

Som framgår av föregående avsnitt får i princip samtliga elever ett minst godkänt betyg (E) i samiska, samtidigt som flertalet intervjuer indikerar bristande måluppfyllelse i att tala samiska. När det gäller elevernas kunskaper i samisk kultur råder däremot större samstämmighet mellan intervjuer och betygsättning. Såväl lärare som föräldrar i flera intervjugrupper beskriver att sameskolan lyckas väl med att ge eleverna kunskaper om samisk historia och kultur. I intervjuerna beskrivs att uppdraget är större än att endast förmedla ”kunskaper” om det samiska. En vanlig beskrivning är att sameskolorna ska erbjuda en trygg och identitetsskapande miljö, där de samiska barnen är i majoritet och där samiska erfarenheter utgör normen.⁵² Flera betonar även betydelsen av att barnen inte behöver stå till svars gentemot majoritetssamhällets föreställningar och eventuella fördomar. Intervjuer visar att de flesta rektorer och lärare upplever att de lyckas väl både med arbetet att förmedla kunskaper om kultur och i arbetet att ge eleverna en trygg identitet. Riksrevisionen får av såväl lärare som elever och föräldrar i flera intervjugrupper flera exempel på hur de olika skolorna arbetar för att nå målen.⁵³ Lärare i samtliga intervjugrupper beskriver att den samiska kontexten genomsyrar samtliga ämnen, och inte bara ämnet samiska.

3.4 Förutsättningar för sameskolans verksamhet

Förutsättningar för god undervisning

Bedömningsgrunderna tar sin utgångspunkt i några av de delar som på organisationsnivå utgör förutsättningar för att en skola ska kunna bedriva en framgångsrik undervisning. Det innebär att det ska finnas utbildade lärare, att lärarna har tillgång till kompetensutveckling, att det finns en fungerande samverkan mellan lärare och att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete för att goda förutsättningar för undervisningen ska råda.

Systematiskt kvalitetsarbete

Bedömningsgrunder

Riksrevisionen anser att Sameskolstyrelsen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen.⁵⁴ Syftet med kvalitetsarbetet är att det ska leda till förbättringar och att målen för utbildningen i högre grad nås. Sameskolstyrelsen behöver bedriva ett strukturerat och uthålligt arbete, med fokus på

⁵² Intervjuer med lärare och föräldrar vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-06–07 och 2017-02-15.

⁵³ Intervjuer med rektorer, lärare, elever och föräldrar vid de fem sameskolorna, 2016-11-28-29, 2016-12-05–07 och 2017-02-15–16.

⁵⁴ Skollag (2010:800).

långsiktig utveckling. Både huvudman och enskilda skolor behöver dokumentera sitt kvalitetsarbete.

Sameskolans kvalitetsarbete är delvis dokumenterat

Sameskolstyrelsens dokumenterade kvalitetsarbete utgörs främst av den årsredovisning som myndigheten lämnar till regeringen, och därför är dokumentet en central del i Riksrevisionens analys. I årsredovisningen redovisar myndigheten kunskapsresultat, analyser och planering av det framtida arbetet. Av intervjuerna med skolchefen framgår att de olika skolorna rapporterar in kunskapsresultat i myndighetens läroplattform, men att det utöver det inte finns något dokumenterat kvalitetsarbete på skolenhetsnivå.⁵⁵

En iakttagelse är att redovisningen av måluppfyllelsen har förändrats markant under de granskade åren.⁵⁶ Gemensamt för de flesta år är att fokus har varit på resultaten i årskurs 6. Till exempel finns det inte några redovisningar av hur väl eleverna i årskurs 3 når kunskapskraven i svenska, matematik, NO eller SO i de tre senaste årsredovisningarna. Likaså saknas till stor del dokumenterade analyser och förbättringsåtgärder som kan kopplas till undervisningen i årskurserna 1 till 3. När det gäller det för myndigheten centrala ämnet samiska återfinns 2016 inte någon fördelning av betygen för elever i årskurs 6, varken för samiska som förstaspråk eller samiska som andraspråk, vilket redovisades i årsredovisningarna för såväl 2014 som 2015. Noterbart är att flera av de utmaningar kring ämnet samiska som beskrivs av lärare och rektorer i intervjuerna med Riksrevisionen inte tas upp i redovisningen.⁵⁷

Analysen är bristfällig

Myndigheten gör i sina årsredovisningar flertalet observationer som är relevanta och viktiga för att skolorna ska kunna utvecklas. Flera av dessa observationer analyseras dock inte särskilt grundligt och analyserna är ibland motstridiga. Exempelvis observerar myndigheten i de tre senaste årsredovisningarna att några av skolorna sätter högre betyg än andra. I 2014 års analys uppger myndigheten att det högre resultatet beror på att undervisningen är bättre i vissa skolor, och att det behövs mer spridning av "best practice", det vill säga att de skolor som har goda resultat bör dela med sig av erfarenheter och arbetssätt till andra skolor. Åren efter frågar sig myndigheten i stället om skillnaderna mellan skolor beror på att lärarna inte sätter likvärdiga betyg, och åtgärderna som föreslås är mer samverkan kring bedömning mellan lärarna.

Ett annat exempel är att Sameskolstyrelsen i några årsredovisningar observerar att lärarna verkar sätta högre betyg på vårterminen än höstterminen. År 2014 frågar sig myndigheten om skillnader mellan terminerna är rimliga eller om skillnaderna beror på att lärarna bedömer eleverna på olika sätt beroende på vilken termin det

⁵⁵ Intervju vid Sameskolstyrelsen, skolchef 2016-08-18.

⁵⁶ Riksrevisionen har granskat de fem senaste årsredovisningarna, åren 2011 till 2016.

⁵⁷ Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28-29, 2016-12-05-07 och 2017-02-15-16.

är. I årsredovisningen för 2016 konstaterar myndigheten i stället, utan något synbart underlag för påståendet, att skillnaderna beror på att eleverna får mycket stöd på vårterminen och därför också får högre betyg.

Låg takt i förbättringsarbetet

Flera av de utvecklingsåtgärder som tas upp i Sameskolstyrelsens årsredovisning för 2016 har förekommit i tidigare årsredovisningar, och bygger på brister eller utvecklingsåtgärder som påpekats i tidigare tillsynsrapporter, från såväl 2003 som 2013.⁵⁸ Till exempel skriver Sameskolstyrelsen att de behöver ”möjliggöra för lärarna att träffas regelbundet och ha samtal kring bedömning, styrdokument, elevuppgifter /.../, för att öka en mer likvärdig och rättvis bedömning”. Myndighetens mål att ”/.../ tydliggöra det samiska och skapa en profil för att tydliggöra varför vi är en sameskola /.../”, lyfts även det i de båda tillsynerna. En annan utvecklingsåtgärd är att ”Elevhälsan behöver utvecklas och att samtliga kompetenser finns att tillgå på varje skola”. Elevernas bristande tillgång till elevhälsa var något som identifierades i tillsynen 2013, men är således fortfarande ett krav som myndigheten har svårt att leva upp till. Noterbart är att Sameskolstyrelsen i 2014 års redovisning skriver att bristerna gällande elevhälsan varit känd för myndigheten i flertalet år innan Skolinspektionen påpekade det i sin tillsyn. Sameskolstyrelsen skriver också att om det inte hade varit för statsbidraget i förstärkt elevhälsa skulle eleverna inte kunna erbjudas någon elevhälsa alls.

Sameskolstyrelsen, främst skolchef och kansli, har intensifierat arbetet och vidtagit åtgärder för att utveckla sameskolans systematiska kvalitetsarbete. Ett långsiktigt och uthålligt kvalitetsarbete förutsätter dock att nämnden fullgör sitt huvudmannansvar, inte minst i syfte att minska riskerna med det personberoende som alltid finns närvarande i små verksamheter.

Kompetensutveckling och samverkan

Bedömningsgrunder

Riksrevisionen utgår från att Sameskolstyrelsen som huvudman har ansvar för att personal i förskolorna och skolorna ska ges möjlighet till kompetensutveckling.⁵⁹ Riksrevisionen anser att kompetensutvecklingsinsatserna bör utgå från de prioriterade utvecklingsområden som identifierats i kvalitetsarbetet. Det ankommer på huvudmannen att skapa strukturer för samverkan mellan huvudmannens skolor men också för samverkan med andra skolor.

⁵⁸ Skolverket (2003). *Utbildningsinspektion av Sameskolan*, och Skolinspektionen (2013). *Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport*.

⁵⁹ Skollag (2010:800).

Låg andel legitimerade lärare

Sameskolstyrelsen har en dubbel utmaning när det gäller att rekrytera lärare. Bristen på behöriga och legitimerade förskollärare och lärare drabbar Sameskolstyrelsen på samma sätt som det övriga skolväsendet, men lärarna som arbetar i sameskolan bör också vara samiskspråkiga, vilket gäller både lärare som undervisar i samiska och i övriga ämnen.

I myndighetens årsredovisning för 2016 uppger Sameskolstyrelsen att den saknar legitimerade lärare i flera ämnen i alla sameskolor, till exempel i ämnen som hem- och konsumentkunskap, bild samt i olika varieteter i samiska. Av 44 anställda i förskoleklass och grundskola är 23 legitimerade lärare. Det framgår dock inte om dessa lärare endast undervisar i ämnen som de är behöriga i. Av de 44 anställda är 15 personer helt obehöriga. I förskolan är drygt en tredjedel av den undervisande personalen legitimerade förskollärare.

Huvudmannens åtgärder för kompetensutveckling

En av de åtgärder som Sameskolstyrelsen har genomfört är att låta flera i den undervisande personalen på förskolan läsa en förskolläraryr utbildning vid den samiska högskolan i Kautokeino i Norge. På skolnivå beskriver vissa rektorer att de genomför de kompetensutvecklingsinsatser som de anser att deras verksamhet har behov av.

Granskningen visar att det förekommer att undervisning, i ämnen som inte är samiska, bedrivs på svenska på grund av att lärarens kunskaper i samiska inte räcker till. I flera intervjugrupper uttrycker lärare att så mycket av undervisningen som möjligt behöver vara på samiska för att ge eleverna förutsättningar att utvecklas i språket.⁶⁰ Det är något som huvudmannen själv har uppmärksammat och har därför under 2016 kartlagt organisationens behov av kompetensutveckling i samiska.⁶¹ Som en del i att uppmuntra utveckling av samiskan har Sameskolstyrelsen även infört samiska som en del av lönekriterierna.

Lärare i några av intervjugrupperna menar att det finns en efterfrågan på kompetensutveckling i samiska, en bedömning som delas av några av rektorerna.⁶² En rektor menar att det flera gånger har varit kompetensutvecklingsinsatser på gång, men att dessa har fått ställas in på grund av resursbrist.⁶³ Enligt myndighetens ledning är kompetensutveckling det första som dras in vid besparingsbehov.⁶⁴

⁶⁰ Intervjuer med lärare vid de fem sameskolorna 2016-11-28-29, 2016-12-06-07 och 2017-02-15.

⁶¹ Årsredovisning för Sameskolstyrelsen 2016.

⁶² Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28-29, 2016-12-05-07 och 2017-02-15-16.

⁶³ Intervju vid Sameskolstyrelsen, rektor vid sameskola 2016-11-29.

⁶⁴ Intervju vid Sameskolstyrelsen, myndighetsledning 2017-03-30.

Samverkan är begränsad

I flera intervjuer beskriver lärare och rektorer vid de olika sameskolorna att samverkan mellan de olika sameskolorna är ytterst begränsad.⁶⁵ Samverkan med kommunala skolor sker endast på enskilda lärares egna initiativ. Samverkan mellan lärare på olika sameskolor, men också samverkan med lärare på andra skolor, var något som Skolinspektionen i sin tillsyn uttryckte var en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas i enlighet med de nationella målen.⁶⁶ Skolinspektionen menade att sameskolornas litenhet, kombinerat med sameskolans komplexa uppdrag, ökade behovet av lärarsamverkan om frågor kring exempelvis didaktik, läromedel och bedömning.

⁶⁵ Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-05–07 och 2017-02-15–16.

⁶⁶ Skolinspektionen (2013). *Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport*.

4 Sameskolstyrelsens övriga uppgifter

Kapitel 4 behandlar om Sameskolstyrelsen genomför sina uppgifter och om myndigheten bedriver en verksamhet som ger förutsättningar för en god måloppfyllelse. Kapitlet inleds med tre avsnitt om Sameskolstyrelsens arbete med de uppgifter som riktar sig mot samiska elever som inte går i en sameskola och avslutas med ett avsnitt om Sameskolstyrelsens arbete med läromedelsproduktion.

Måloppfyllelse och förutsättningar

Riksrevisionen granskar om Sameskolstyrelsen genomför sina uppgifter, genom att ställa dessa i relation till mål på området. Mål beskrivs i varje enskilt avsnitt. Riksrevisionen granskar också om Sameskolstyrelsen skapar goda interna förutsättningar för att myndigheten ska kunna genomföra sina uppdrag. Riksrevisionen anser att goda förutsättningar föreligger om det finns en tydlig planering, styrning, uppföljning och utveckling för uppgiften i fråga. I en sådan bör det, inom respektive verksamhetsområde, vara tydligt hur uppgift, mål, finansiering och verksamhet samt resultat hänger samman.

4.1 Uppsökande verksamhet bland samer

Bedömningsgrunder

Det finns inte några uttryckta krav, varken på innehåll eller omfattning, när det gäller arbetet med uppsökande verksamhet bland samer. Riksrevisionen utgår därför från Sameskolstyrelsens egna mål för verksamheten.

Myndigheten har inte arbetat med uppgiften

Av intervjuerna vid Sameskolstyrelsen framgår att myndigheten saknar mål för arbetet med den uppsökande verksamheten bland samer, och inte heller i övrigt har redovisat något systematiskt arbete kring uppgiften.⁶⁷ I 2011, 2012, 2015 och 2016 års redovisningar saknas information om hur myndigheten har arbetat med uppgiften. Åren 2013 och 2014 skriver myndigheten att den inte har bedrivit någon uppsökande verksamhet. Sameskolstyrelsen skriver också att den behöver ett förtydligande kring vad som menas med uppgiften. I intervju med Sameskolstyrelsens skolchef bekräftas bilden av att myndigheten inte har arbetat med någon uppsökande verksamhet.⁶⁸ Vidare anges att regeringen inte har efterfrågat någon information om hur arbetet gått. Tjänstemän på regeringskansliet menar dock att myndigheten inte har återkommit med någon information om uppgiften trots upprepade efterfrågningar, och

⁶⁷ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18 och 2017-03-24.

⁶⁸ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18 och 2017-03-24.

att Sameskolstyrelsen under de senaste åren inte har arbetat med uppdraget.⁶⁹ Sameskolstyrelsens ledning menar att myndigheten har tolkat uppgiften som att det är kommunerna som ska kontakta Sameskolstyrelsen, varefter Sameskolstyrelsen kan bistå kommunerna.⁷⁰

4.2 Information om sameskolan och samiska undervisningsinslag

Bedömningsgrunder

Det finns inte några uttryckta krav, varken på innehåll eller omfattning, när det gäller arbetet med uppsökande verksamhet bland samer. Riksrevisionen utgår därför från Sameskolstyrelsens egna mål för verksamheten.

Informationsuppdraget är åsidosatt

Av intervjuerna på Sameskolstyrelsen framgår att myndigheten saknar mål för arbetet kring att informera om sameskolan och samiska undervisningsinslag, och att den inte heller i övrigt har bedrivit något systematiskt arbete kring uppgiften.⁷¹ Av årsredovisningar och intervjuer framgår att den dåvarande tillförordnade skolchefen under 2011 och 2012 besökte samtliga kommuner som arbetade med integrerad undervisning. Åren 2013 och 2014 uppger myndigheten att uppgiften är väldigt viktig men att den inte arbetade med den, och att det saknades resurser för det. Åren 2015 och 2016 finns ingen information i årsredovisningarna om uppdraget. Skolchefen uppger i intervju att myndigheten har svarat på remisser men att den inte konkret har arbetat med någon utåtriktad information.⁷² Några rektorer uppger för Riksrevisionen att man genom mer informella kanaler försöker sprida information och få föräldrar att välja sameskolorna.

Tjänstemän vid Regeringskansliet menar att Sameskolstyrelsen under de senaste åren inte har arbetat med uppdraget.⁷³

4.3 Integrerad samisk undervisning

Bedömningsgrunder

Sedan 2011 har regeringen avsatt extra resurser för att utöka den befintliga integrerade undervisningen, och för att sprida den integrerade undervisningen till fler orter.⁷⁴

⁶⁹ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-04-18.

⁷⁰ Intervju vid Sameskolstyrelsen, myndighetsledning, 2017-03-30.

⁷¹ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18 och 2017-03-24.

⁷² Intervju vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18.

⁷³ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-04-18.

⁷⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sameskolstyrelsen.

I Sameskolstyrelsens regleringsbrev anges också att myndigheten ska redovisa hur myndigheten har arbetat för att utveckla den integrerade undervisningen. Riksrevisionen anser därför att Sameskolstyrelsen ska utökat och utvecklat den integrerade undervisningen för att måluppfyllelsen ska vara tillräcklig.

Samisk utbildning utanför sameskolorna

För samiska elever som inte går i en sameskola innebär integrerad undervisning en möjlighet att få samisk inriktning i sin utbildning. Elever har inte någon *rätt* till integrerad undervisning, som till exempel är fallet med modersmålsundervisning. Genomförandet av integrerad undervisning är således inte enbart upp till Sameskolstyrelsen, utan beror också på en annan huvudmans vilja att genomföra undervisningen. För att integrerad undervisning ska kunna ordnas behöver en huvudman (vanligen en kommun) ansöka om medel hos Sameskolstyrelsen. Om Sameskolstyrelsen beviljar medel upprättas ett avtal mellan myndigheten och huvudmannen.

Såväl Sameskolstyrelsen som Sametinget och flera intervjuade lärare, rektorer och föräldrar uppger att kvaliteten på den integrerade undervisningen dels beror på om en skola har en engagerad rektor, dels på om det finns någon lärare som har kompetens att undervisa med samiska inslag.⁷⁵

Vad samiska inslag i undervisningen innebär är inte reglerat i författningarna, men en huvudman ska enligt skolförordningen inte använda bidraget till att finansiera ordinarie undervisning i samiska som eleven har rätt till, oavsett om huvudmannen bedriver integrerad undervisning eller inte. Skolverket skriver att en rimlig tolkning är att samiska elever ska ges möjlighet att få undervisning som förmedlar aspekter av den samiska identiteten. Förutom undervisning i och på det samiska språket kan ett samiskt perspektiv läggas på undervisningen i alla skolämnen.⁷⁶ Eftersom integrerad undervisning omfattar grundskolans samtliga årskurser kan den också bli ett komplement till sameskolan.

Undervisningens omfattning har varierat

Av diagram 4 framgår att antalet elever som deltar i samisk integrerad utbildning har varierat mellan cirka 150 och 200 sedan 2005. Antalet kommuner som anordnar utbildningen har varierat mellan 7 och 12 sedan 2011 och är för tillfället 10.

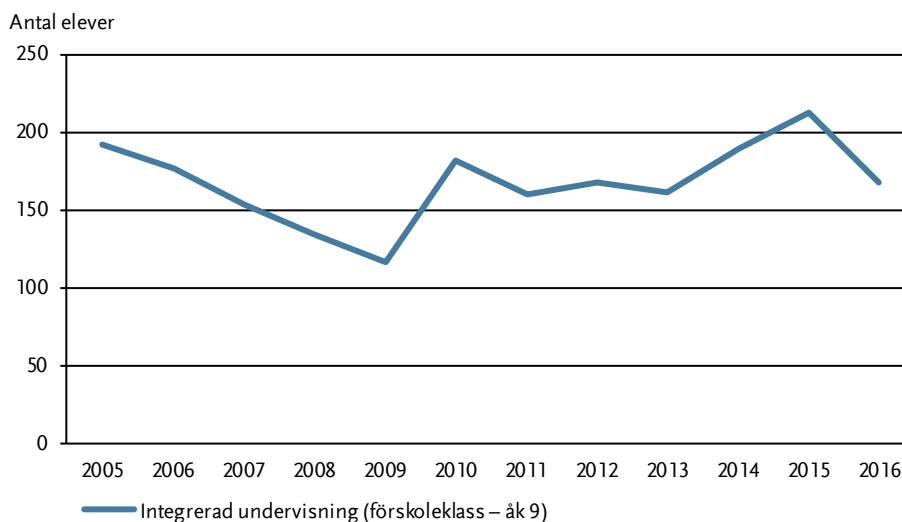
Det saknas integrerad undervisning i flera kommuner där det potentiellt borde finnas möjlighet att bedriva sådan. Till exempel bedrivs det endast integrerad samisk undervisning i tre av de tio kommunerna med störst antal röstberättigade

⁷⁵ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2017-03-24; Sametinget, politiker, 2017-03-22; rektorer, lärare och föräldrar vid de fem sameskolorna, 2016-11-28-29, 2016-12-05-07 och 2017-02-15-16.

⁷⁶ Skolverket (2014). *Diskutera – Samiska perspektiv, Diskussionsunderlag för grundskolan*.

till Sametingsvalet.⁷⁷ Det bedrivs inte heller integrerad undervisning i alla kommuner som har sameskolor. I Kiruna kommun, där det finns två sameskolor, är det relativt få elever som deltar i den integrerade undervisningen.

Diagram 4 Antal elever med samisk integrerad undervisning (förskoleklass–årskurs 9).



Källa: Sameskolstyrelsens årsredovisningar från åren 2007–2016.

Begränsad uppföljning och oklart innehåll i undervisningen

Det är svårt att få en bild av hur innehållet i den samiska integrerade undervisningen har utvecklats sedan Sameskolstyrelsen fick i uppdrag att utveckla och utöka undervisningen, bland annat på grund av att Sameskolstyrelsens uppföljning av verksamheten har varit begränsad. Mycket tyder dock på att utvecklingen gått långsamt framåt. Skolverket skriver till exempel 1994: "Det är på många skolor oklart vad den samiska integreringen är tänkt att vara. Det är dessutom inte klart för många inblandade vad integreringen också i verkligheten är."⁷⁸ I årsredovisningen för 2015 skriver Sameskolstyrelsen: "212 barn och elever får integrerad undervisning i samiska. Eller är den integrerad? Vad kommunerna visar i sin utvärdering är att undervisningen har ett stort fokus på språket men att ett fåtal kommuner väver in andra ämnen i integreringen." Nuvarande skolchef bedömer att majoriteten av kommunerna som får bidrag för att bedriva integrerad undervisning, inte bedriver

⁷⁷ Dessa tre kommuner är Kiruna, Jokkmokk och Gällivare, som också har sameskolor. Sameradion & SVT Sápmi, hämtad 2017-06-08, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2327&artikel=6668174>.

⁷⁸ Skolverket (1994). *Samebarnens skolsituation, Sameskolor, Skolor med integrerad samisk undervisning*.

sådan undervisning som kan sägas vara i linje med lagstiftarens intentioner.⁷⁹ I årsredovisningen för 2016 beskriver Sameskolstyrelsen till exempel att någon kommun använder bidraget för integrerad undervisning till att köpa fjärrundervisning. Sameskolstyrelsens ledning menar att Sameskolstyrelsen inte har tillräckliga resurser för att följa upp den integrerade undervisningen.

Sameskolstyrelsen har inte arbetat målinriktat med uppgiften

Sameskolstyrelsen har inte haft något långsiktigt framåtriktat arbete med den integrerade undervisningen. Myndighetens redovisningar av uppgiften har förändrats mellan åren, och analysen av verksamhetens åtgärdsbehov likaså. År 2014 uppgav Sameskolstyrelsen att utökningen av undervisningen har lett till att kvaliteten har blivit lägre, och att myndigheten var i stort behov av ett utökat anslag. Detta kommenteras inte i de två efterföljande årsredovisningarna.

Som framgått av de två tidigare avsnitten har Sameskolstyrelsen i väldigt liten eller ingen utsträckning arbetat med uppgiften att informera om samiska utbildningsinslag i skolväsendet eller uppgiften att bedriva uppsökande verksamhet bland samer, verksamheter som väl utförda torde öka efterfrågan på den integrerade undervisningen. I årsredovisningen för 2016 skriver myndigheten att skolchefen ”bör träffa alla integreringskommuner och föra samtal kring samisk integrering”.

De avtal som Sameskolstyrelsen sluter med kommuner kring integrerad undervisning skulle potentiellt kunna styra inriktningen på den samiska integreringen. Riksrevisionen har efterfrågat avtalen men endast fått ta del av ett av dessa. Sameskolstyrelsens skolchef har också inkommit med ett reglemente kring den integrerade undervisningen som enligt dokumentet började gälla i april 2017.

4.4 Främjande av läromedelsproduktion

Bedömningsgrunder

Den historiskt stora bristen på läromedel och läromedlets stora betydelse för undervisningen gör att det ställs höga krav på verksamhetens omfattning och genomförande. Ett indirekt mått på regeringens förväntningar är att det i 2016 och 2017 års regleringsbrev angetts att minst 1,5 miljoner kronor av myndighetens anslag ska gå till att främja utveckling av läromedel.⁸⁰ Riksrevisionen har inte definierat något kvantitativt mått i form av hur mycket resurser eller antal framtagna läromedel som kan anses vara tillräckligt. I stället bedömer Riksrevisionen området utifrån arbetets genomförande och vilka mål andra länder med liknande verksamhet har ställt upp.

⁷⁹ Intervju vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2017-03-24.

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sameskolstyrelsen.

Ett omfattande och komplext uppdrag

Det är viktigt att nämna att det inom Sameskolstyrelsens uppdrag ligger att främja utveckling och produktion av läromedel på tre samiska varieteter: lule-, nord-, och sydsamiska. Exempelvis skulle en översättning av böcker i de tre NO-ämnena biologi, fysik och kemi därmed innebära att det behöver produceras nio böcker. Till detta går att lägga dimensionen första- och andraspråkstalande. Ett läromedel kan tas fram som en översättning till samiska av ett befintligt (svenskt) läromedel, eller som ett helt nytt läromedel, vilket är mer resurskrävande men har fördelen att kunna ha en samisk kontext.⁸¹

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och norska Sametinget har i likhet med Sameskolstyrelsen båda i uppgift att främja läromedelsproduktion. Såväl SPSM som norska Sametinget och de förlag som Riksrevisionen varit i kontakt med under granskningen uppger att processen för att ta utveckla eller producera läromedel är komplex och innehåller flertalet moment som kräver en rad olika kompetenser och resurser. I grunden ligger ett främjande arbete där goda och regelbundna kontakter med förlag är centralt. För att översätta ett läromedel till samiska behövs bland annat projektledare, översättare och språkgranskare, men processen omfattar också formgivning, tryckning och marknadsföring. För att ta fram ett läromedel från grunden behövs därutöver kompetens inom samiska och aktuellt ämne men också förtrogenhet med de författningar som styr grundskolan.

Begränsade resurser och låg produktion

Sameskolstyrelsen har sedan 2010 i genomsnitt använt 0,5 miljoner kronor per år för läromedelsproduktion. Trots 2016 års anslagsvillkor om att 1,5 miljoner kronor skulle användas till läromedelsproduktion använde Sameskolstyrelsen samma år mindre än en halv miljon kronor till uppgiften. Som framgår av diagram 5 har Finland och Norge gjort en annan bedömning av hur mycket medel som bör avsättas till läromedelsproduktion. Vid Riksrevisionens intervjuer uttryckte norska Sametinget att tilldelningen av resurser till läromedel ändå är alltför liten för att täcka de behov som finns.⁸² Av uppgifter från Sameskolstyrelsen framgår att myndigheten mellan åren 2007 och 2016 slutförde totalt tolv läromedel för samisk undervisning.⁸³ Av dessa var åtta översättningar av befintliga läroböcker på svenska, resterande fyra var nyproduktion av befintliga böcker. Som jämförelse kan nämnas att norska Sametinget under perioden 2009–2013 färdigställde drygt 250 läromedel.⁸⁴ Tjänstemän på Regeringskansliet menar att myndigheten, med de medel som används, gör ett

⁸¹ Såväl lärare som rektorer påpekar att så gott som alla svenska läroböcker saknar samiskt innehåll.

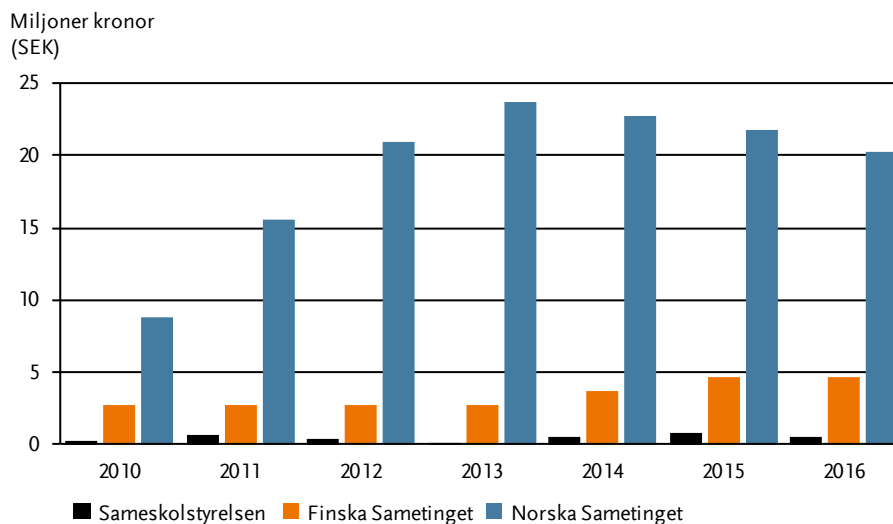
⁸² Intervju vid norska Sametinget, 2016-12-14.

⁸³ E-post från Sameskolstyrelsen, 2017-03-20.

⁸⁴ Norska sametinget (2014). *Sametingets handlingsplan for utvikling av læremidler 2015–2018*.

bra arbete. Däremot bedömer tjänstemännen att myndighetens arbete inte täcker de behov som finns i skolorna.

Diagram 5 Utgifter för samiska läromedel i Sverige, Finland och Norge.



Källa: Sameskolstyrelsens årsredovisningar 2010–2016, e-post från finska Sametinget 2017-04-04, e-post från norska Sametinget 2017-03-30-31. Uppgifterna för Finland och Norge är omräknade till svenska kronor från euro respektive norska kronor.

Hög efterfrågan på läromedel

Riksrevisionen konstaterar att det finns höga förväntningar på vad Sameskolstyrelsen ska åstadkomma inom området, bland lärare men också i myndighetens ledning och bland tjänstemän och politiker i Sametinget. Såväl lärarna som rektorerna uppger att det råder stor generell brist på läromedel i och på samiska, även om de behov som beskrivs varierar.⁸⁵ Flera lärare anger att de använder norska (samiska) läromedel. Samtidigt ger flera uttryck för att de hellre använder läromedel på svenska, eftersom de norska läromedlen inte är anpassade efter svenska kursplaner eller den svenska läroplanen. Någon rektor lyfter dock att läraruppdraget inbegriper att ständigt reflektera över hur undervisningen ska bedrivas så att den motsvarar de krav som finns, och att en erfaren och engagerad lärare därmed borde kunna göra de överväganden som behövs vid användandet av olika läromedel. Rektorn menar också att även om det råder brist på samiska läromedel så behöver en samisktalande och erfaren lärare inte alltid samiska läromedel, om läraren förklarar och pratar på samiska med eleverna. Viktigast menar rektorn, är inte att översätta böcker, utan att

⁸⁵ Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-05–07 och 2017-02-15–16.

ta fram samiska läromedel med samiskt tema och innehåll.⁸⁶ Gemensamt för lärare i flera intervjugrupper är att de uttrycker att det finns behov av läromedel för läsinlärning i de lägre åldrarna och att det borde finnas läromedel med samisk kontext.⁸⁷ Genomgående är också att lärarna vid samtliga skolor uppger att bristen på läromedel tvingar dem att använda delar av sin planeringstid till att tillverka eget material.

Sameskolstyrelsen saknar strukturer för läromedelsuppgiften

Lärare och rektorer känner inte till om det finns någon plan för framtagande av läromedel på Sameskolstyrelsen.⁸⁸ Flera lärare menar att Sameskolstyrelsens arbete med att ta fram läromedel varken är systematiskt eller långsiktigt. Några lärare i flera intervjugrupper menar till exempel att de utan förvarning har fått förfrågningar med kort svarstid om vilka läromedel som det finns behov av. Lärare som deltar i ämnesgruppen för samiska uppger att de har blivit tillfrågade att titta på ansökningar om att producera eller utveckla läromedel som kommit in till myndigheten.

Sameskolstyrelsen har inte någon tydlig organisation eller systematisk plan för behov och utveckling av läromedel. Skolchefen uppger dock att en processbeskrivning för verksamhetsområdet är under utveckling.⁸⁹ Det finns mål för området i såväl den inaktuella verksamhetsplanen som i den senaste årsredovisningen, men ett par av dessa är utformade som visioner och har lite att göra med det arbete som faktiskt bedrivs på myndigheten. Avsaknaden av strukturer och dokumentation i arbetet innebär att skolchefen inte kan redogöra för hur arbetet med uppdraget såg ut före hennes tillträde 2015. Myndighetens ledning menar att uppdraget inte borde ligga på Sameskolstyrelsen eftersom den saknar såväl resurser som kompetens för att kunna bedriva ett fullgott arbete.⁹⁰

Skolchefen är kritisk till hur Sameskolstyrelsen arbetar med läromedelsuppdraget, men menar att det är en naturlig följd av att myndigheten har prioriterat andra delar av verksamheten. Enligt myndighetsledningen är de resurser som myndigheten lägger på läromedelsuppdraget alltför små och motsvarar inte det behov som finns. Enligt skolchefen har ansvaret för läromedelsproduktionen legat på en personalhandläggare, som behövs i andra delar av verksamheten. Skolchefen lyfter också fram att Sameskolstyrelsen inte har varit tillräckligt bra på att marknadsföra de läromedel som myndigheten varit delaktiga i att ta fram.

⁸⁶ Intervju med rektor vid sameskola, 2016-12-07.

⁸⁷ Intervjuer med lärare vid de fem sameskolorna 2016-11-28–29, 2016-12-06–07 och 2017-02-15.

⁸⁸ Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-05–07 och 2017-02-15–16.

⁸⁹ Intervju vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2017-03-24.

⁹⁰ Intervju vid Sameskolstyrelsen, myndighetsledning, 2017-03-30.

Sedan 2015 har Sameskolstyrelsen som mål att lärarna ska dela med sig av sitt egenproducerade material mellan skolor, men Riksrevisionens intervjuer med rektorer och lärare visar att det arbetet fortfarande är i sin linda.⁹¹

⁹¹ Intervjuer med rektorer och lärare vid de fem sameskolorna, 2016-11-28–29, 2016-12-05–07 och 2017-02-15–16.

5 Regeringens styrning

Kapitel 5 berör hur regeringens styrning av Sameskolstyrelsen fungerar och vilka förutsättningar den skapar för att myndigheten ska kunna nå sina mål. Kapitlet inleds med en genomgång av ändamålsenligheten i Sameskolstyrelsens ledningsform och regeringens målstyrning. Därefter berörs regeringens finansiella styrning, vilken tillsyn som gjorts av Sameskolstyrelsens skolverksamhet och slutligen lärarförsörjningen.

5.1 Sameskolstyrelsens ledningsform

Bedömningsgrunder

Regeringen ska välja den ledningsform som bäst passar för verksamheten, och enligt myndighetsförordningen (2007:515) kan en förvaltningsmyndighet antingen ledas av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* från 2009 framgår att en förutsättning för att instifta en nämndmyndighet är att ett kollektivt beslutsfattande bör vara nödvändigt.⁹² En annan förutsättning är att myndighetens uppgifter är väl avgränsade. I följande avsnitt bedömer Riksrevisionen om det faktum att Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet (se faktaruta för en beskrivning av denna myndighetsform) är en ändamålsenlig ledningsform för den verksamhet som myndigheten bedriver.

Nämndmyndighet

År 2015 fanns det enligt Statskontoret 54 nämndmyndigheter (av totalt 348 myndigheter). Nämndmyndigheterna är ingen enhetlig kategori myndigheter, men enligt Statskontoret finns det några gemensamma nämnare. Regeringen inrättar ofta en nämndmyndighet för att signalera att den vill styra mindre och ge myndigheten en mer självständig ställning. Flera nämndmyndigheter har en domstolsliknande karaktär, där verksamheten ofta är lagstyrd. I denna typ av myndigheter finns ett behov av ett gemensamt beslutsfattande, där nämndledamöternas expertis inom området är central snarare än kompetens att leda en myndighet.⁹³ Ofta är tillsättningen av ledamöter därför styrd på olika sätt. Ett exempel på en nämndmyndighet inom skolområdet är Skolväsendets överklagandenämnd som prövar överklagande av beslut som fattats av huvudmän och rektorer. Det kan till exempel vara beslut om mottagande i grundsärskola och åtgärdsprogram. Ledamöterna i Skolväsendets överklagandenämnd utses av regeringen, och de kompetenser ledamöterna ska ha regleras i skollagen. Ordföranden och ersättaren för ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare, och de övriga ledamöterna ska ha särskild sakkunskap vad gäller barns och elevers förhållande och behov samt vad gäller skolverksamhet i övrigt. Gällande administrativa och handläggande uppgifter så utför Skolinspektionen sådana sysslor till nämnden. Skolinspektionen upplåter även lokaler till myndigheten.

⁹² Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

⁹³ Statskontoret (2014). *Myndigheternas ledningsformer—en kartläggning och analys*.

Sameskolstyrelsens ledningsform är inte anpassad till myndighetens uppgifter

Sameskolstyrelsens verksamhet skiljer sig från ”typexemplet” på en nämndmyndighet ur flera aspekter, och egentligen är det bara regeringens markering att avsäga sig eget inflytande som kan sägas svara mot förutsättningarna som bör gälla för att inrätta en nämndmyndighet.

Sameskolstyrelsens verksamhet är komplex och omfattar fler uppgifter än vad som oftast är fallet för en nämndmyndighet och dessutom behöver nämnden ha förtroendet med arbetet att styra och leda en statlig myndighet. En annan skillnad är att det vanligtvis är regeringen som utser ledamöterna i nämndmyndigheter, men när det gäller Sameskolstyrelsen så har riksdagen beslutat att det i stället är Sametinget som ska göra det. Regeringen saknar således utnämningssmakt och kan därmed varken utse eller avsätta ledamöterna i Sameskolstyrelsens nämnd. Detsamma gäller för skolchefen.

Sametingets styrning av Sameskolstyrelsen

Sammansättningen av en nämnd ska utgöras av olika kompetenser och expertis som kompletterar varandra och kollektivt fattar välgrundade beslut. Till skillnad från flera andra nämndmyndigheter (till exempel Skolväsendets överklagandekommitté) regleras inte nämndens sammansättning i Sameskolstyrelsens instruktion eller i någon annan författning. Regeringskansliet har även interna riktlinjer för hur rekryteringen av ledamöter till nämndmyndigheter bör gå till.⁹⁴ I dessa riktlinjer framgår att en viktig utgångspunkt är att hänsyn bör tas till vilken inriktning och vilka kompetensbehov myndigheten har. Några exempel på vilka frågor man enligt riktlinjen kan ställa sig är:

- Hur fungerar verksamheten/myndigheten i dag och hur har den förändrats de senaste åren?
- Hur kan nämndens sammansättning bidra till att förändra verksamheten/myndigheten i önskad riktning?
- Vad krävs för att nämnden ska kunna arbeta effektivt och ta sitt ledningsansvar?

Sametinget utgår inte från ovanstående riktlinjer. I stället har den valt att proportionerligt utse ledamöterna på politiska grunder. Sametingets valberedning får i uppdrag att ta fram tänkbara kandidater och kan prioritera vissa saker, exempelvis att det ska vara en jämn könsfördelning. På förslag av partierna fattar slutligen plenum det formella beslutet om vilka ledamöter som ska ingå. Sametinget får givetvis besluta om hur de vill rekrytera ledamöter till Sameskolstyrelsens ledning,

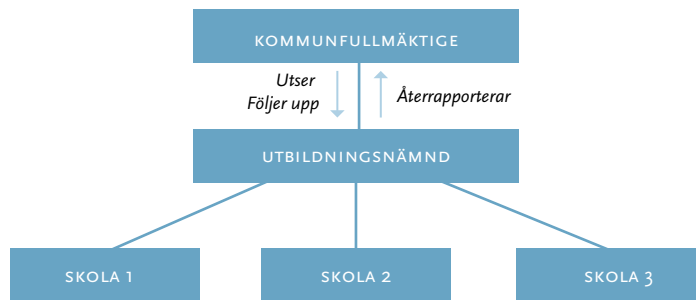
⁹⁴ Regeringskansliet (2014). *Handledning om förordnande av ledamöter i myndighetsstyrelser, nämnder och insynsråd.*

men nuvarande tillvägagångssätt är, enligt Riksrevisionen, inte ändamålsenligt och utgår inte från myndighetens behov och utmaningar.

Strukturen skapar en oklar styrkedja

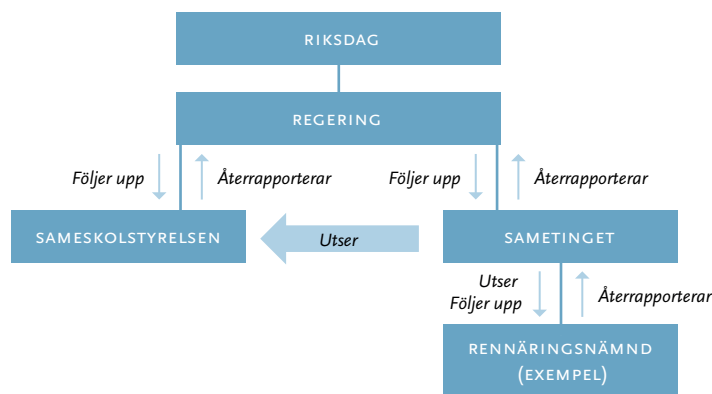
Den tudelade styrningen mellan regeringen och Sametinget har skapat en otydlig styrkedja som reser frågetecken inför vem som tar det övergripande ansvaret för Sameskolstyrelsens verksamhet. Sameskolstyrelsens nämnd utses ungefär som vilken annan nämnd som helst i Sametinget, vilket i sin tur liknar ett kommunalt förfarande, se figur 1. Enligt intervjuer med politiker och tjänstemän på Sametinget, samt ledning och skolchef på Sameskolstyrelsen, är skillnaden mot Sametingets andra nämnder (och de kommunala) att Sametinget inte följer upp verksamheten i Sameskolstyrelsen.⁹⁵ I intervjuerna framgår att Sametinget inte håller sig förtroget med Sameskolstyrelsens verksamhet och att frågor om Sameskolstyrelsens verksamhet inte tas upp i Sametingets plenum. Enligt politiker och tjänstemän på Sametinget anser man sig inte ha mandat att försöka styra eller ha synpunkter på en annan myndighets verksamhet. De formella kontakterna mellan myndigheterna i denna (och andra frågor) är därför begränsade. Som framgår av figur 2 är det i stället regeringen som följer upp Sameskolstyrelsens verksamhet.

Figur 1 Styrning vid kommunal organisation.



Källa: Riksrevisionens bearbetning.

⁹⁵ Intervjuer vid Sametinget, politiker, 2017-03-22, tjänsteman, 2016-11-08, och vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2017-03-24 och myndighetsledning, 2017-03-30.

Figur 2 Styrkedjan vid Sameskolstyrelsen och Sametinget.

Källa: Riksrevisionens bearbetning.

Sametinget bedömer att ledamotsplatserna i nämnden för Sameskolstyrelsen historiskt sett inte varit särskilt attraktiva bland samiska politiker, vilket de menar påverkat nämndens arbete negativt.⁹⁶ Tjänstemän på Regeringskansliet uppger att nämnden utses politiskt och inte mot bakgrund av vilken kompetens som behövs för att leda en myndighet.⁹⁷

5.2 Styrning genom instruktion, regleringsbrev och andra författningar

Bedömningsgrunder

Riksrevisionen utgår från propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, där det anges att styrningen av en myndighet bör vara strategisk, och att mål och uppgifter till myndigheter ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Instruktionen bör vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning.⁹⁸

Regleringsbrevet är det centrala styrdokumentet

Samtliga uppgifter utom två i Sameskolstyrelsens instruktion omfattas av återrapporteringskrav i myndighetens regleringsbrev. De delar av instruktionen som inte omfattas av återrapporteringskrav är uppgiften att bistå kommuner med uppsökande verksamhet bland samer och uppgiften att informera om sameskolan och samiska

⁹⁶ Intervju vid Sametinget, politiker, 2017-03-22.

⁹⁷ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-04-18.

⁹⁸ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

undervisningsinslag. Som framgått av kapitel 4 är det två uppgifter som Sameskolstyrelsen inte alls har arbetat med de senaste åren.

Regleringsbrevet innehåller också återrapporteringskrav om fjärrundervisning och integrerad undervisning, som inte finns med i Sameskolstyrelsens instruktion men regleras i skollagen och i skolförordningen.

Verksamheten i förskolan och sameskolan har relativt många och detaljerade återrapporteringskrav, där regeringen inte bara anger *vad* som ska analyseras utan även *hur* analysen ska gå till. Enligt regleringsbrevet ska Sameskolstyrelsen bland annat redovisa:

- resultaten på de nationella proven i årskurs 3 och årskurs 6, och göra en jämförelse med de senaste två åren samt analysera utvecklingen
- andelen elever som inte uppnår betyget E i alla ämnen i årskurs 6
- en analys av orsaker samt en bedömning av åtgärder som behövs för att öka andelen elever som uppnår minst betyget E i alla ämnen i årskurs 6
- andelen elever som inte uppnår betyget E i samiska i årskurs 9
- en analys av orsaker och förslag till åtgärder som behövs för att öka andelen elever som uppnår minst betyget E i samiska i årskurs 9.

En jämförelse kan göras med regleringsbrevet för Specialpedagogiska skolmyndigheten som i likhet med Sameskolstyrelsen fullgör huvudmannaskapet för statliga (special)skolor, och har ett uppdrag kring läromedelsproduktion (samt ett flertal andra uppdrag). Här anger regeringen bara tre övergripande återrapporteringskrav för myndighetens hela verksamhet.

Styrningen lyfter inte myndighetens verksamhet

Tjänstemän på Regeringskansliet uppger att såväl instruktion som regleringsbrev är viktiga delar i styrningen av Sameskolstyrelsen men att det är svårt att få en tillräckligt bra bild av myndighetens verksamhet i årsredovisningen. De intervjuade tjänstemännen menar att regeringen behöver ha detaljerade återrapporteringskrav för att få in den information som behövs.⁹⁹

Det förefaller som om regeringen, då den inte fått det resultat eller den återrapportering som den önskat, svarat med att försöka styra Sameskolstyrelsen med fler och mer detaljerade återrapporteringskrav. Trots det har myndigheten, som Riksrevisionens granskning visat, under en längre tid fortsatt att underprestera gentemot sina uppgifter. Det går således att ifrågasätta effektiviteten i regeringens styrning. Dessutom går den detaljerade styrningen genom regleringsbrevet i en annan riktning än riksdagens ambition att Sameskolstyrelsen ska vara en relativt självständig myndighet.

⁹⁹ Intervjuer vid Utbildningsdepartementet, 2016-08-15 och 2017-04-18.

Oklarheter kring vem som utser skolchef

Skolchefen har en central roll i Sameskolstyrelsens verksamhet. I Skolinspektionens tillsynsrapport från 2013 konstaterar myndigheten att ”/.../ svårigheten att hitta en varaktig lösning i skolchefsfrågan negativt påverkat förutsättningarna för att långsiktigt planera och utveckla utbildningen”.

När det gäller Sameskolstyrelsens instruktion har Sametinget och Sameskolstyrelsen menat att formuleringarna kring anställande av skolchef är otydliga.¹⁰⁰ Enligt instruktionen ska Sametinget anställa Sameskolstyrelsens skolchef, efter förslag från Sameskolstyrelsen. Vad som inbegrips i begreppet anställa upplevs dock som oklart av båda myndigheterna. Traditionellt har beslut om att anställa skolchef fattats av Sametinget, men skolchefen har varit anställd av Sameskolstyrelsen. Sedan 2015 leds Sameskolstyrelsen av en tillförordnad skolchef. Av intervjuerna med Sametinget och Sameskolstyrelsen framgår att processen att tillsätta en ordinarie skolchef avstannat, då myndigheterna inte kommer överens om anställningsförfarandet. Vidare framgår av intervjuer och dokumentstudier att Sametinget aldrig har varit delaktiga när Sameskolstyrelsen anställt tillförordnade skolchefer. Enligt Sametinget har Sameskolstyrelsen inte ansett att Sametinget ska medverka vid sådana anställningar. Sedan 2010 har Sameskolstyrelsen i närmare fem år letts av tillförordnade skolchefer, vars anställningar Sametinget således inte har varit inblandat i.

Sedan april 2017 har regeringen förändrat i Sameskolstyrelsens instruktion vilket innebär att Sameskolstyrelsen själva anställer skolchefen, utan inblandning av Sametinget. Därmed menar Riksrevisionen att en otydlighet i styrkedjan är avhjälp.

5.3 Finansiell styrning

Bedömningsgrunder

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* anges att mål och uppgifter till myndigheter ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.¹⁰¹ Samtidigt ska, enligt budgetlagen (2011:203), god hushållning iakttas i statlig verksamhet. God hushållning innebär bland annat att onödiga utgifter ska undvikas och att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet.¹⁰²

¹⁰⁰ Intervjuer vid Sametinget, politiker 2017-03-22, och vid Sameskolstyrelsen, myndighetsledning 2017-03-30.

¹⁰¹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁰² Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

Relativt stora friheter inom ramen för anslag

Finansieringen av Sameskolstyrelsens verksamhet sker främst genom förvaltningsanslag (cirka 41 miljoner kronor) och avgifter (cirka 37 miljoner kronor).¹⁰³ Enligt anslagsvillkoret ska minst 1,5 miljoner kronor användas för utveckling och utökning av samiska läroverktyg och läromedel. Inkomsterna från avgifter för samisk förskola, fritidshem och skolverksamhet ska användas för att delvis täcka kostnaderna för dessa verksamheter. Därutöver har Sameskolstyrelsen ett sakanslag om 1 miljon kronor som ska användas till integrerad samisk undervisning. Sameskolstyrelsen har således en relativt stor frihet att självständigt bestämma över hur myndighetens förvaltningsanslag ska fördelas över verksamheterna.

Finansieringen en stor fråga

Sameskolstyrelsens ledning och skolchef samt politiker och några av de tjänstemän vid Sametinget som Riksrevisionen intervjuat gör alla bedömningen att Sameskolstyrelsen är underfinansierad.¹⁰⁴ För att genomföra det som uppdras åt Sameskolstyrelsen behövs det enligt de intervjuade mer resurser, såväl i form av kompetens som ekonomiska. Efterfrågan på mer resurser har under de senaste åren också synts i Sameskolstyrelsens årsredovisningar och budgetunderlag. I budgetunderlaget för åren 2016 till 2018 skriver till exempel Sameskolstyrelsen: ”/.../ SamS vill återigen uppmärksamma regeringen att ta sitt ansvar när det gäller de samiska barnens rätt till utbildning. För att SamS ska kunna göra verklighet av konventionernas intentioner och för att kunna utveckla verksamheten måste anslag öka”.¹⁰⁵ Sameskolstyrelsen skriver vidare att den ”/.../ anser att de samiska barnen diskrimineras då de inte kan erbjudas omsorg och undervisning på lika villkor som övriga barn och elever i Sverige. Detta gäller främst tillgången på samiska läromedel och utbildning av legitimerade samiska lärare /.../”. Den senaste årsredovisningen och det senaste budgetunderlaget innehåller mindre skarpa formuleringar, men såväl skolchefen som nämndens ordförande uttrycker i intervjuerna att myndigheten inte har maktat med att på ett effektivt sätt genomföra alla de uppdrag som myndigheten har.¹⁰⁶

Tjänstemännen på Regeringskansliet menar dock att Sameskolstyrelsen behöver bli tydligare på att beskriva vilka behov som finns, men också att myndigheten ibland har visat bristande kunskaper i den statliga budgetprocessen, som har gjort det svårt för regeringen att tillmötesgå myndighetens behov.¹⁰⁷ Sameskolstyrelsens skolchef

¹⁰³ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sameskolstyrelsen.

¹⁰⁴ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2016-08-18 och 2017-03-24, myndighetsledning, 2017-03-30, och vid Sametinget, 2017-03-22.

¹⁰⁵ Sameskolstyrelsen (2015). *Budgetunderlag för 2016–2018*.

¹⁰⁶ Intervjuer vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2017-03-24 och myndighetsledning, 2017-03-30.

¹⁰⁷ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-04-18.

bekräftar till viss del bilden att myndigheten inte har varit tillräckligt bra på att uttrycka sina behov till regeringen.¹⁰⁸

Återkommande tillförsel av extra medel

Sedan 2009 har regeringen totalt tillfört Sameskolstyrelsen omkring 50 miljoner kronor utöver myndighetens ordinarie anslag. Det motsvarar utbildning för omkring 220 elever i sameskolan under ett år.¹⁰⁹ En annan jämförelse kan göras med Sameskolstyrelsens årliga anslag om 1 miljon kronor som används till den integrerade undervisningen. Resurserna har dock nästan uteslutande lagts på kostnader för hyreskontrakt och personalärenden. Enligt Sameskolstyrelsens ledning har bristande kompetens på myndigheten och uteblivet stöd från regeringen lett till att Sameskolstyrelsen ingått för verksamheten ekonomiskt betungande hyreskontrakt.¹¹⁰

”För att undvika negativa konsekvenser för elever och barn i verksamheten ”/.../ ” tillförde regeringen 6 miljoner kronor till Sameskolstyrelsen år 2016. Dessa kostnader föranleddes av personalärenden, men också av att myndighetens intäkter var mindre än förväntat.¹¹¹ Ett personalärende där arbetsdomstolen dömt mot Sameskolstyrelsens yrkande, har kostat myndigheten cirka 2,5 miljoner kronor under 2015 och 2016.¹¹²

År 2009 tillförde regeringen Sameskolstyrelsen 8 miljoner kronor för att myndigheten skulle kunna lösa ut kontraktet på en av sina skolfastigheter.¹¹³ År 2013 utökades Sameskolstyrelsens anslag med 30 miljoner kronor för att betala av en skuld som ackumulerats till skolfastigheternas dåvarande ägare, det statliga bolaget Specialfastigheter.

Sameskolstyrelsens anslag utökades 2017 med 4,8 miljoner, och beräknas utökas med 3 miljoner 2018. Ökningen ska enligt regeringen användas till den pågående utvecklingen av fjärrundervisningen och för att myndigheten ska kunna stärka sin ekonomiadministrativa kompetens. Den ska också användas för att i övrigt säkerställa en väl fungerande verksamhet.¹¹⁴ I intervjuer uppger dock tjänstemän på Sameskolstyrelsen att tillskotten främst kommer att användas för att få myndighetens ekonomi i balans samt som ett tillfälligt tillskott till den förstärkning av den ekonomiadministrativa kompetens som myndigheten gjort.¹¹⁵

¹⁰⁸ Intervju vid Sameskolstyrelsen, skolchef, 2017-03-24.

¹⁰⁹ Räknat på en kostnad per elev på cirka 229 000 kronor (2016).

¹¹⁰ Intervju vid Sameskolstyrelsen, myndighetsledning, 2017-03-30.

¹¹¹ Prop. 2015/16:99. *Värändringsbudget för 2016*, bet. 2015/16:FiU21, rskr. 2015/16:310.

¹¹² Riksrevisionens årliga revision.

¹¹³ Prop. 2009/10:2. *Höstilläggsbudget för 2009*, bet. 2015/16:FiU21, rskr. 2015/16:310.

¹¹⁴ Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105.

¹¹⁵ Telefonintervju med tjänstemän vid Sameskolstyrelsen, 2017-05-12.

5.4 Skolinspektionens och Skolverkets uppföljning och tillsyn

Bedömningsgrunder

Mot bakgrund av de långvariga bristerna i sameskolans förutsättningar anser Riksrevisionen att tillsynen är ett centralt verktyg för att tillförsäkra sameskolans elever en likvärdig utbildning. Tillsyn har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta de fel som upptäcks.¹¹⁶

Trots tillsyn kvarstår eller återkommer brister

När det gäller tillsynen av Sameskolstyrelsens skolverksamhet noterar Riksrevisionen att de resultat som framkommit i kapitel 3 och 4 i flera fall stämmer överens med vad Skolverket (1994 och 2003) och Skolinspektionen (2013) redovisade i sina granskningar av myndigheten. Riksrevisionens granskning visar att Sameskolstyrelsen fortfarande arbetar för att avhjälpa brister i verksamheten som uppmärksammades såväl 2003 som 2013, brister som både Skolverket och Skolinspektionen bedömt som åtgärdade. Skolinspektionen bedömde att Sameskolstyrelsens reella förutsättningar för att klara sitt uppdrag som skolhuvudman respektive myndighet borde undersökas. Trots bristerna valde Skolinspektionen att göra en enkel form av uppföljning av tillsynen, en så kallad skrivbordsuppföljning, som inte inbegriper återbesök hos huvudmannen.

I tillsynen av sameskolan som gjordes 2003 förefaller Skolverket haft större överseende med hur väl sameskolan uppfyllde skollagens krav, jämfört med andra skolverksamheter. Trots att Skolverket konstaterade att måluppfyllelsen i samiska inte var fullständig för samtliga elever menade myndigheten i sin bedömning: "Utifrån de förutsättningar som finns i form av elever med olika språkvarieteter, olika förkunskaper och tillgången på lärare med kunskaper i de olika språkvarieteterna finner Skolverket att Sameskolstyrelsen /.../vad avser de specifika samiska utbildningskraven uppfyller författningarnas krav."¹¹⁷

Den integrerade undervisningen har inte varit föremål för tillsyn

Den integrerade samiska undervisningen som kommuner bedriver har, vad Riksrevisionen erfarit, inte varit föremål för tillsyn sedan den granskades 2003, då Skolverket kritiserade Sameskolstyrelsen för bristande uppföljning av verksamheten. I Skolinspektionens övergripande tillsynsrapport från 2013 uppger myndigheten att den integrerade undervisningen ska följas upp i särskild ordning.¹¹⁸ I kontakter som

¹¹⁶ Skollag (2010:800).

¹¹⁷ Skolverket (2003). *Utbildningsinspektion av Sameskolan*.

¹¹⁸ Skolinspektionen (2013). *Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport*.

Riksrevisionen haft med Skolinspektionen framgår att myndigheten inte ännu genomfört någon sådan tillsyn.

5.5 Lärarförsörjningen

Bedömningsgrunder

Sverige ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk år 2000. I och med det påtog sig Sverige ansvaret att anordna lärarutbildning för undervisning i och på de nationella minoritetsspråken. Riksrevisionen anser att eftersom riksdagen har slagit fast att samiskan ska främjas och att elever med samiska som modersmål ska erbjudas undervisning i ämnet så behöver det finnas lärare med kompetens för att utföra arbetet.¹¹⁹ Detta förutsätter att det finns adekvata lärarutbildningar, att studenter deltar i dessa och att utbildade lärare arbetar med undervisning i och på samiska.

Kritik från Europarådet

Europarådet har i sin uppföljning av Sveriges arbete på området rekommenderat regeringen att bland annat prioritera uppbyggnaden av fungerande lärarutbildning och lärarfortbildning, förbättra modersmålsundervisningen och öka tillgången på tvåspråkig undervisning. I uppföljningen från 2012 beskrivs lärarbristen som ett påtagligt hinder för att få undervisning i och på minoritetsspråk, och att behovet av riktade insatser för att avhjälpa detta är akut.¹²⁰

Lärarutbildning i samiska

Umeå universitet har sedan 2012 ett särskilt ansvar för utbildning av ämneslärare i samiska för årskurs 7–9 och gymnasiet. Utbildningen har erbjudits sedan 2015 men har inga registrerade studenter.

Enligt examensordningen är det i dag inte möjligt att utbilda sig till grundlärare i samiska för de lägre årskurserna.¹²¹ Samtidigt framgår av skollagen att barn i grundskola ska erbjudas undervisning i sitt minoritetsspråk. Högskoleverket föreslog 2011 en förändring av examensordningen.¹²² Förslaget innebar att nationellt minoritetsspråk skulle vara ett valbart område för grundlärarexamen med inriktning mot arbete i årskurs 4–6. Ett liknande förslag om att förändra högskoleförordningen (1993:100) i syfte att möjliggöra utbildning och behörighet för lärare i minoritetsspråk i grundskolans lägre årskurser lämnades 2016 till Utbildningsdepartementet

¹¹⁹ Språklag (2009:600) och Skollag (2010:800).

¹²⁰ Rådgivande kommittén för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (2012), Tredje yttrandet om Sverige antaget den 23 maj 2012.

¹²¹ Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2.

¹²² Högskoleverket (2011). *Lärarförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas?*

av företrädare för Stockholms universitet, Södertörns högskola samt Umeå universitet.¹²³ Sedan dess har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att bland annat se över möjligheten att läsa modersmål inom ramen för fler examina. Utredningen ska även se över och vid behov lämna förslag på justeringar av legitimations- och behörighetsregler avseende modersmålslärare. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.¹²⁴

Kompletterande utbildning för modersmålslärare

År 2013 gav regeringen Skolverket i uppdrag att genomföra en utbildningssatsning för att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk.¹²⁵ Syftet var att på kort sikt främja tillgången på modersmålslärare, och Umeå universitet har sedan hösten 2014 anordnat uppdragsutbildningar för lärare i samiska. Sedan starten har sammanlagt 27 deltagare i samiska registrerats och vid vårterminen 2016 deltog 20 personer. Utbildningen utgår från individuella studieplaner, bedrivs på deltid och främst genom distansundervisning. Uppdraget utökades med tilläggsuppdrag 2014 och 2015; det senare syftar till att ge deltagare bättre ekonomiska förutsättningar. Skolverket administrerar statsbidraget som för läsåret 2015/16 gav huvudmannen Sameskolstyrelsen 7 500 kronor per deltagare och termin i ämnet samiska. Trots tilläggsuppdraget gör Skolverket bedömningen att de ekonomiska villkor och förutsättningar som erbjuds studenterna fortfarande påverkar satsningen negativt avseende såväl nyrekrytering som möjligheten att genomföra utbildningen. Några deltagare har även haft svårt att hinna med studierna.¹²⁶ En slutredovisning ska lämnas till regeringen senast den 30 mars 2018.

Båda dessa utbildningar, ämneslärarutbildningen med samiska och uppdragsutbildningen om modersmål på samiska, har haft brist på såväl sökande som antagna.¹²⁷ Enligt Universitets- och högskolerådet är frågan om det låga söktrycket central mot bakgrund av att ämneslärare i samiska är avgörande för att skapa en hel utbildningskedja för samer.

Utöver nämnda utbildningar erbjuds även utbildning i samiska språk och samisk kultur i form av kurser på distans vid universiteten i Umeå och Uppsala.

¹²³ Stockholms universitet, Södertörns högskola och Umeå universitet (2016). *Förslag om förändring i Högskoleförordningen (1993:100) Bilaga 2 Examinationsordningen så att lärare i minoritetsspråk kan utbildas för grundskolan*.

¹²⁴ Dir. 2016:76. *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*.

¹²⁵ Regeringsbeslut 2013, *Uppdrag till Statens skolverk att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk*, A2013/2958/Disk.

¹²⁶ Skolverket (2016). *Redovisning av regeringsuppdragen Att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk*.

¹²⁷ Universitets- och högskolerådet (2017). *Nationella minoritetsutbildningar 2014–2016*.

Lärare är en förutsättning för Sameskolstyrelsens verksamhet

Bristen på lärare och pedagoger som kan samiska har påtalats vid näst intill varje intervju som genomförts i Riksrevisionens granskning. En del lärare som undervisar i samiska vid sameskolorna saknar legitimation, och i sin årsredovisning för 2016 beskriver Sameskolstyrelsen ett stort behov av att rekrytera legitimerade lärare i samiska.

Riksrevisionen anser att kunskapen om den långvariga och svårlösta bristen på lärare i samiska är mycket god hos regeringen. Högskoleverket konstaterade till exempel 2011 att det finns en gedigen kunskapsbas som ger en samstämmig bild av att skolundervisningen i samiska (liksom för övriga minoritetsspråk) fungerar bristfälligt och att detta varit känt under en längre tid. Regeringen ger myndigheter uppdrag och myndigheter bedriver verksamhet men i avsaknad av helhetsgrepp riskerar de enskilda åtgärder som sätts in, enligt Högskoleverket, att få alltför liten effekt.¹²⁸ Riksrevisionen konstaterar att insatser på området både har gjorts och pågår samt att nya är under utredning, men har inte närmare granskat dess effektivitet och ändamålsenlighet. Däremot bedömer Riksrevisionen att de insatser som har gjorts inte på långt när resulterat i en tillräcklig tillgång på utbildade och behöriga lärare i samiska.

¹²⁸ Högskoleverket (2011). *Lärförsörjningen för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas?*

Referenslista

Budgetlag (2011:203).

Dir. 2016:76. *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*

Dir. 2017:37. *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.*

Ekonomistyrningsverket (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen.* 2007:23.

Förordning (2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordning (2010:251) om läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

Henrysson S och Flodin J, Umeå universitet (1992). *Samernas skolgång till 1956*, Scriptum nr 35, red. Johansson E.

Henrysson S och Flodin J, Umeå universitet (1992). *Samernas skolgång: 1957 års nomadskoleutredning*, Scriptum nr 36, red. Johansson E.

Huuva K och Blind E (2016). *När jag var åtta år lämnade jag mitt hem och jag har ännu inte kommit tillbaka.* Svenska kyrkan, Stockholm.

Högskoleverket (2011). *Lärarförsörjning för de nationella minoriteterna – hur kan den tryggas? Redovisning av ett regeringsuppdrag.* Rapport 2011:14 R.

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Lawrence R och Mörkenstam U (2012). *Självbestämmande genom myndighetsutövning*, Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 114, 2012/2.

Myndighetsförordning (2007:515).

Mörkenstam U (2007). *Indigenous Peoples and the Right to Self-Determination: The Case of the Swedish Sami People.* Canadian Journal of Native Studies, vol. 25, nr 2.

Norska sametinget (2014). *Sametingets handlingsplan för utveckling av läremidler 2015–2018.*

Prop. 1962:51. *Om nomadskolans organisation och omfattning*, SU 1962:141, rskr. 1962:319.

Prop. 1976/77:80. *Om insatser för samerna*, bet. 1976/77:KrU43, rskr. 1976/77:289.

Prop. 1979/80:82. *Om ledning och administration av sameskolorna m.m.*, bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.

Prop. 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur m.m.*, bet. 1992/93:KU17, rskr. 1992/93:114.

Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

Prop. 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69.

Prop. 2008/09:158. *Från erkännande till egenmakt*, bet. 2008/09:KU23, rskr. 2008/09:272.

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

Prop. 2009/10:2. *Höstilläggsbudget för 2009*, bet. 2015/16:FiU21, rskr. 2015/16:310.

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016*, utg.omr. 1, bet. 2015/16:KU1, rskr. 2015/16:59.

Prop. 2015/16:99. *Vårändringsbudget för 2016*, bet. 2015/16:FiU21, rskr. 2015/16:310.

Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*, bet. 2016/17:UbU1, rskr. 2016/17:105 och bet. 2016/17:KU1, rskr. 2016/17:77.

Regeringsbeslut (2013). *Uppdrag till Statens skolverk att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk*, A2013/2958/Disk.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sameskolstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Sameskolstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sameskolstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Riksarkivet (2016). *Beslut efter inspektion av arkivvården vid Sameskolstyrelsen*.

Rådgivande kommittén för ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (2012). *Tredje yttrandet om Sverige antaget den 23 maj 2012*.

Sameskolstyrelsen (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 och 2016). *Årsredovisning 2007, Årsredovisning 2008, Årsredovisning 2009, Årsredovisning 2010, Årsredovisning 2011, Årsredovisning 2012, Årsredovisning 2013, Årsredovisning 2014, Årsredovisning 2015, Årsredovisning 2016*.

Sameskolstyrelsen (2015). *Budgetunderlag 2016 till 2018*.

Sameskolstyrelsen (2015). *Verksamhetsplan för Sameskolstyrelsen 2015/2016*.

Sameskolstyrelsen (2016). *Utbildningspolitisk strategi för Sameskolstyrelsen*. Antagen av nämnd 2016-03-22.

Sametinget (2012). *Samisk utbildningspolitik – Handlingsprogram*.

Skolförordning (2011:185).

Skollag (2010:800).

Skolinspektionen (2013). *Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport*.

Skolinspektionen (2016). *Framgång i undervisningen*.

Skolverket (1994). *Samebarnens skolsituation, Sameskolor, Skolor med integrerad samisk undervisning*. Rapport nr 55.

Skolverket (2003). *Utbildningsinspektion av Sameskolan*.

Skolverket (2005). *De nationella minoriteternas utbildningssituation*. Rapport 272.

Skolverket (2011). *Kommentatorsmaterial till kursplanen i samiska*.

Skolverket (2014). *Diskutera – Samiska perspektiv, Diskussionsunderlag för grundskolan*.

Skolverket (2016). *Läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (reviderad 2016)*.

Skolverket (2016). *Redovisning av regeringsuppdragen Att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk*.

Stockholms universitet, Södertörns högskola och Umeå universitet (2016). *Förslag om förändring i Högskoleförordningen (1993:100) Bilaga 2 Examinationsordningen så att lärare i minoritetsspråk kan utbildas för grundskolan*.

SOU 1960:41. *Samernas skolgång*. Betänkande avgivet av 1957 års nomadskolutredning.

SOU 1975:99. *Samerna i Sverige. Stöd åt språk och kultur*. Betänkande av sameutredningen.

SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter*. Betänkande av Skolmyndighetsutredningen.

Språklag (2009:600).

Statskontoret (2010). *Myndighetsanalys av Sametinget*.

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 2000:2). *Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter*. SFS 1999:1175–76.

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 2000:3). *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*. SFS 1999:1175-76.

Svonni C (2015). *At the Margin of Educational Policy: Sámi/Indigenous People in the Swedish National Curriculum 2011*. Creative Education, 6(9): 898–906.

Svonni M (2007). *Det tveeggade skolsystemet*, Westergren E (red.), Mer än ett språk – En antologi om flerspråkigheten i norra Sverige, Norstedts Akademiska Förlag, Stockholm.

Universitets- och högskolerådet (2017). *Nationella minoritetsutbildningar 2014–2016*.

Bilaga 1. Metodbilaga

Riksrevisionen har gjort en datainsamling av elevers skolresultat, sammanställt och analyserat relevant statistik, samt genomfört ett stort antal intervjuer och dokumentstudier. Metoderna beskrivs närmare nedan.

Datainsamling av elevers skolresultat

Elevers skolresultat i form av betyg och resultat på nationella prov har samlats in och analyserats. Kunskapsresultat från elever som går eller har gått på sameskola har även jämförts med en kontrollgrupp bestående av övriga elever i de fyra kommuner där sameskolor finns (Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Storuman).

Att nationellt och på individnivå samla in och sammanställa kunskapsresultat från grundskolans tidigare år är en relativt ny företeelse i skolstatistiken. Skolverket och SCB har samlat in resultat från de nationella proven i årskurs 3 sedan 2010 och i åk 6 sedan 2012. Betyg från vårterminen i åk 6 har samlats in sedan 2013. Sameskolorna omfattas av dessa insamlingar men resultaten redovisas inte alltid i Skolverkets offentliga tabeller och databaser på grund av sekretesskäl i de fall elevgrupperna är alltför små.

Riksrevisionen har sammanställt resultat från de nationella proven i årskurs 3 och 6 samt betyg i åk 6 för alla år som uppgifter finns. Resultat från elever i sameskolorna jämförs med resultat från en kontrollgrupp bestående av övriga elever i de fyra aktuella kommunerna, som inte gått i en sameskola. För att ytterligare kunna bedöma sameskolans förmåga att förbereda sina elever inför framtida studier har granskningen även omfattat de elever som lämnat sameskolan under 2000-talet. Där det varit möjligt har dessa elevers betyg och gymnasiebehörighet i årskurs 9 samt gymnasieexamen följts upp och jämförts med motsvarande resultat för övriga elever i de fyra kommunerna.

SCB har på uppdrag av Riksrevisionen tagit fram sammanställningar av kunskapsresultaten. Resultaten kompletterades med bakgrundsvariabler som föräldrarnas utbildningsnivå. Sameskolan omfattas inte av Skolverkets/SCB:s individbaserade elevinsamlingar (nationella prov och betyg undantagna), varför uppgifter om vilka elever som har gått i sameskolan samlades in via klasslistor på Sameskolstyrelsens kansli i Jokkmokk. Riksrevisionen sammanställde materialet via kansliets datorer och förde det via en datorsticka till SCB. Efter avslutad databehandling och innan leverans till Riksrevisionen avidentifierades individuppgifterna. Datorstickan förstördes.

Intervjuer

Riksrevisionen har genomfört drygt 40 intervjuer, merparten under vintern 2016–2017. De semistrukturerade intervjuerna har behandlat frågor om Sameskolstyrelsens

uppgifter, verksamhet och förutsättningar, om verksamheten vid de fem sameskolorna samt om styrningen från Sametinget och Regeringskansliet. Intervjupersonerna har i förväg fått en rad frågor för att erbjudas möjligheter att tänka efter och reflektera.

Intervjuer har genomförts vid samtliga fem sameskolor i Karesuando, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Tärnaby. Gruppintervjuer genomfördes med lärare, elever respektive föräldrar vid varje skola. Rektorer intervjuades enskilt.

Riksrevisionen har genomfört två intervjuer med den tillförordnade skolchefen vid Sameskolstyrelsen samt en med personal vid Sameskolstyrelsens kansli i Jokkmokk. Även ordföranden i nämnden för Sameskolstyrelsen har intervjuats.

Representanter för Sametingets politiska del (styrelsens ordförande och vice ordförande) samt tjänstemän på Sametinget med insikt i Sameskolstyrelsens arbete och Sametingets språkliga uppdrag har intervjuats. Riksrevisionen har också genomfört intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet.

Intervjuer av informationskaraktär har genomförts med Skolverket, Skolinspektionen, Universitetskanslersämbetet, minoritetsspråkshandläggare i Jokkmokks och Gällivare kommuner och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

I Norge finns en större population samer än i Sverige och landet har valt att organisera barns utbildning i och på samiska på ett annat sätt än i Sverige. I syfte att inhämta information om hur Norge har valt att styra och organisera sin samiska utbildning samt arbeta med andra uppdrag såsom läromedelsproduktion genomfördes intervjuer vid Utdanningsdirektoratet (motsvarande Skolverket), norska Sametinget och den samiska högskolan i Kautokeino.

Dokumentstudier och genomgång av statistik

För att belysa och analysera Sameskolstyrelsens verksamhet samt regeringens styrning av myndigheten har Riksrevisionen gått igenom styrdokument på området, till exempel Sameskolstyrelsens regleringsbrev, instruktion och de delar av skolförfattningarna som berör myndigheten.

De delar av frågeställningen som har ett beskrivande syfte grundas även på underlag som propositioner, statliga utredningar samt myndighets- och forskarrapporter. I referenslistan finns de titlar som studerats närmare.

Även interna dokument vid Sameskolstyrelsen, såsom verksamhetsplaner, lönepolicy och rutinbeskrivningar har ingått i dokumentstudien.

Grundläggande statistik om kostnader för skolverksamhet samt berättigade och deltagande i modersmålsundervisning har inhämtats från Skolverket. Uppgifter om barn- och elevantal för de olika verksamheterna har hämtats från Sameskolstyrelsens årsredovisningar. Ur denna statistik har Riksrevisionen tagit fram sammanställningar och genomfört analyser.

Bilaga 2. Rapportens sammanfattning på lulesamiska

Sáme áhpáduš - ájgge l ádåsis álgget

Tjoahkkájgäsos ja gáhttjoma

Rijkkarevisjávnná l gáhttjam stáhta dagojt sámeáhpádušsaj mij Sámeskávlástivras tjadáduvvá. Átsådime l iehtjádij siegen gávnum árvustallat jus Sámeskávlástivra fábmudahkan ulmij máhkka jåvsát ja jus ráddidusá stivrrim Sámeskávlástivras dahká buorre ávddálbiejadusájt fábmudagá bargguj.

Duohke ja oarre

Sámeskávlástivra galggá ávdedit gájkka máná sámijda máhttelisvuodav vatteduvvi avtaárvulasj áhpádušsaj sáme áhpádimásij. Jåvsádittjat ulmij máhkka Sámeskávlástivra la dahkamus állidit stáhta dahkamusvaddevuodav sámeskávlå (åvddåskåvlåklåssa, 6 jahkekurssa) ja tjadádit ietjá áhpádušdagojt sáme oahppijda gudi umasslågås årijs e sámeskávlå vátte. Ráddidusá milta sámeskávlå galggá ávddånahttet sámegielav ja sámekultuvrav bisodit ja ávdedit.

Rijkkarevisjávnná l átsådime ávddå låhkåm diedådusájt iehtjádij siegen Rijkkarevisjávnná jahkåsasj dårkestiddijjs, Ekonomiddjastivrrimdåjamdagås ja Skåvlåinspeksjåvnås ma vuosedin vånesvuodajt Sámeskávlástivra bargon. Rijkkarevisjávnná gávna aj oahppij låhko sámeskávlå lij årrum vuollegasj målggat åjgev ja unnemus sámeskávlå lidjin buojkulvissan 9 oahppe 2016. Rijkkarevisjávnná gávna aj oahppe gudi sámegielav låhki vuodaskåvlå 9 jahkekursan la binnum mañemus lågen jagen ja lidjin 19 oahppe áhpádušjagen 2015/2016.

Átsådime boados

Ulmmedievddem stáhta dagojda sáme áhpádušsaj mij tjadáduvvá fábmudagås Sámeskávlástivra l moattelåhkåj vuollegasj. Merkaj dago e oattjo åjgodum båhtusav rijkkabiejve gájbadjåsasj ulmmåj sáme áhpádušsaj ja kultuvraj. Merkaj aj sáme oahppijn sámeskávlå la máhttelisvuohda nievres ávddálbiejadusájt oadtju áhpádušå ulmijda jåvsådit ja sáme oahppe sámeskávlå ålggolin e oattjo máhttelisvuodav áhpádušsaj sáme áhpádimásij. Rijkkarevisjávnná árvustallå Sámeskávlå vuollegis ulmmedievddem vuododuvvá vånesvuodajda fábmudagá bargon ja ráddidusá stivrrimin fábmudagås.

Átsådibme l båhtusav vaddåm tjuovvo åjttsagijn ja mañijbåhtusijn.

Moadda vánesvuoda Sámeskávllástivra bargon

Átsáidibme vuoset Sámeskávllástivrra málggat ájge ij la tjadádam jali nievret dájmadam ietjas dahkamusájs máttiit, ja duodden dasi fábmudagán la vájvv dievddet vuodo rávkálvisájt ma biejaduvvi stáhta fábmudahkaj. Rijkkarevisjávnná miejnni nievres ulmmedievddem muhtem määrráj vuododuvvá Sámeskávllástivra stivrra ij la barggam nuoges guhkesájjgásattjat ja struktuvrajt dahkam fábmudagá doajmmaj. Vájku Sámeskávllástivrra l fábmudahka mij la gávnum moadda jage de tjelgga plánim, dabelijtuovvom ja ávddánibme fábmudagá moatten doajmmaguovlon vádnu. Merkaj iehtjádij siegen ávdep dábdiidusá ja máhttudagá ávddánimdagoin álla ájmmuj váldeduvvam fábmudagá ávddánimbargon.

Struktuvraj vádne dahká skávlláoajvváj la árrum válggogisvuohta ávdásvásstádusáv válldet goappátjagá gájkbadjásasj ja strategalasj bargojs náv gák dahkamusá dájmalattjap tjerdas. Stuorra barggodáddo majt dát la buktám la tjelggidus vánesvuodajda fábmudagá ulmmedievddemin ja l Rijkkarevisjávnná milta aj oarre fábmudagá bargon la dábddomärkka dāmadit dade milta. Mangemus jagij gärdādāim ekonomalasj gártjesvuoda li vil nannim dājt ávdedimijt.

Vánesvuoda ulmmdievddemin ja ávddálbiejadusájn álla ádāsa

Sámeskávllástivrra ij dagá nuoges buorre ávddálbiejadusájt doajmmaj fábmudagá sámeskávllājn. Vānesvuoda plāna milta kvalitathtabargon ja aktijdimen umasslāgās sámeskávllāj gaskan mij ájtsaduvāj juo 2003 Skávllādājmas ja vaden 2013 Skávllāinspeksjāvnās, vilā gávnnuui. Merka at oahppe e āleda nuoges máhttudagājda sāmēgiella ābnnasin ij ga ādā ājtsa, ājnat ielveduvāj 2003 Skávllādājmas.

Sāme integreridum āhpāidibme l ājnas āhpādushābme oahppijda gudi e vāttse sāmeskāvlān. Oahppijlāhko l mālsudam bājkoj 150 ja 200 gaskan mājemus jahkelāgen valla doajmma l vilā goappátjagā sisadnuj ja vijdedibmāj mājas biejadum. Moadda ávddānimguovlo majt Skāvlādoajmma tjuoldij 1994 ja 2003 gávnnuui vilā.

Māhttelisvuohta ávkkit sāme āhpādimnāvojt ja āhpāiddijjt sāmēgielan la vuodo ávddálbiejadus vaj Sámeskávllástivrra galggā māhttet ietjas ulmij māhkkāj jāvsādit. Rāddidus gāvnaj juo 1977 at āhpāiddijjt vanesvuohta sāmēgielan stuorrāt duostoj sāme āhpādusgājno āllidimev ja āhpādimnāvoj dārbbo sāme āhpādussaj lij sagga stuorre. Dā vānesvuoda vilā gávnnuui. Āhpāiddjeāhpādus sāme ābnasāhpāiddijjda la gávnum 2015 rájes valla danna ālla registardum studenta. Sámeskávllástivrra le 2005 rájes oassālasstām 12 sāme āhpādimnāvoj gārvedimen. Buohtastahttemin bāggaluvvá vuona Sāmedigge 2009 gitta 2013 gārvedij 252 sāme āhpādimnāvvoprosjevtā.

Ráddjídum dago sáme oahppijda gudi e sámeskávlán váttse

Sámeskávlástivra ulmme l ávdđánahttet gájkka sáme máná máhttelisvuodav vatteduvvi avtaárvulasj áhpadasáv buorre kvalitehtas sáme áhpadimásij. Ietján gá bájkoj 180 oahppe sámeskávlán gávnnuji binnemusát 500 oahppe kommuva ja aktijmahtes skávlán, gei skávlávádtsem luluj guoskadallat Sámeskávlástira bargos, buojkulvissan sáme integreridum áhpadasájn. Moadda stuorra vánesvuoda gávnnuji gájt Sámeskávlástivra bargon dahkamusáj ma áledi oahppijda sámeskávlá álggolin. Buojuvissan la fábmudagá bargon ávdedit ja lasedit integreridum áhpadasáv ja dagojt diededittjat sámeskávlá birra ja dájma mij vatteduvvá l árrum sieldes ráddjídum. Bájkoj 95 prosánnta fábmudagá biednikluohkos manná sámeskávláj, mij la oarre moatte ietjá dáhkamussaj li nuppus biejadum. Sámmibále l Sámeskávlástivra dahkamusvaddevuoda ávdájdieme sámeskávláj luondulasj, gá l dahkamus mij la tjielggasabmusát stivrridum ietjádij siegen skávlálágas, gáhtjos ja njuolgadusbrevas.

Ráddidusá stivrrim ij la nuoges

Vájku Sámeskávlástivra vájve mierredum ulmij máhkkáj jávsádit ja tjadádit dahkamusájt li árrum diehtusa guhkei ájgei, moatten aktijvuodájn jahkelágiht, de ráddidus ij la máhtám dájti diedoht állidit fábmudagá vuogas stivrrimin. Ráddidus ij la ga máhtám dájmadit nuoges buorre stivrrimav dálásj struktuvra rájáj gaskan jali oajvvadit áđásav.

Dálásj stivrrimgievle ij la tjielgas ja ij la vuogas. Ráddidus ij máhte bájnatiht siebrreráde tjohkkájbieđjamav mij fábmudagáv stivrrim ij ge ráđjat dav (jali skávláoajvei). Sámedikken la dan sadjáj dát máhttelisvuohta, valla danen gá Sámedigge ij dábelijtjuovo Sámeskávlástivra dájma ja Sámeskávlástivra ij la ga Sámedikke vuollásasj de ij sjatta tjielgas mij gájkbadjásasj ávdásvástádusáv Sámeskávlástivra dájmas válldá.

Sámeskávlástivra l vuododum siebrrerádefábmudahkan, stivrrimvuohke mij ij la hiebadum fábmudagá doajmmaj ja nievret ávdđálbiejadusájt buorre sisjásj stivrrimij. Duodden dasi Sámedikke nammadibme Sámeskávlástivra stivrras ij vieleda fábmudagá dahkamussaj. Vuodo ulmme l stivrra siebrrerádefábmudagán galggá válljiduvvat rávkalvisáj ja vuorddemusáj gáktuj mij ájgoduvvá fábmudahkaj masi ássje gullu. Sámedikke ienni nammat Sámeskávlástivra stivrraj ij ájrrasiht politijkalattjat.

Skávlá li oasse dájmas ma buoremusát doajmmi

Vájku vánesvuoda ma li vuojnnusij boahám de Rijkkarevisjávnná árvustallá at doajmma sámeskávlán gájkásattjat buoragat doajmmá, ási j hárráj majt Rijkkarevisjávnná l átsádam. Oahppe gudi li vádtsám sámeskávlán álli gájt sámme buorre máhttudakbáhtusijda náv gáht ietjá oahppe sámme kommuva. Guoská goappátjagá oahppijda 6 jahkekursan ja 9 jahkekursan. Bargge ávdđáskávlán ja

skávlán hármmadit oassálassti goappátjagá oahppij skávlávádtsemin ja ietjasa bargon, sierraláhkáj gá guosská dahkamusá tjádadibmáj gaskostit sáme kultuvrav ja histárjáv oahppijda. Gálo sámeskávláj li allaga. Gálo 2015 jagen oahppáj lij buojkulvissan nielje gierde alep gá vuodoskávlán. Ij la máhttelis vissevuodajn javllat man stuorra sieradusá li jali masi sieradusá vuododuvvi danen gá Sámeskávlástivra diedádus ja guoradallam gálojs la ilá nievrre.

Merka aj gávnnuji oahppe e vatteduvá nuoges ávdđálbiejadusájt ulmij máhkkáj jávsádit sámegielan, mij la dahkamusájs akta mij sierat sámeskávláv ietjá skávláhámij. Rijkkarevisjávna vuojno milta sámeskávlá viertti buorep strategidjajt ávdedit vaj oahppe máhtti ulmij máhkkáj jávsádit. Sámeskávlá stivrraj ja ráddidussaj la ávdđálbiejadusájt dahkat ma vuosstájvásstedi oassálasstemav ja arvusmahttemav mij barggijs sámeskávlán vuoseduvvá.

Integrerit Sámeskávlástivrav Sámedikken

Rijkkarevisjávna árvustallá at Sámeskávlástivra dahkamusáj sirddem Sámediggáj luluj mierkkít moadda buorre báhtusa ja buoredit ávdđálbiejadusájt vaj rijkkabiejve ulmme sáme áhpadasá birra buorebut álliduvvá. Ájnnaamos ávkke luluj árrot tjielggasap stivrringievle. Arvusmahttem ja máhttelisvuoda boadosdåbelijtuovvomij ja ávdåsvåsståduråvkkamij lulun rievddaduvvat dan láhkáj at Sámediggáj vatteduvvá tjielgga ávdåsvåsståduråv låjdditjit bargov sáme áhpadasájn. Duodden dasi moadda aktijdimbåhtusa lulun álliduvvat gá Sámedikke giellabarggo ja Sámeskávlástivra áhpadasdahkamua tjoahkkiduvvi sámmi sajen. Goappásj fábmudagáj diededimdahkamusá lulun aj aktidimijn máhttet aktijduvvat.

Sámeskávlástivra dahkamusáj integrerim Sámedikken la aj ráddimlåga milta, gånna vuojnnu at sámij máhttelisvuoda bisodit ja ávdedit ietjas kultuvrra- ja sebrudakviessomav galggá ávdđånahteduvvat. Rijkkabiejve mierredij 1962 at sámij mánåjn galggi máhttelisvuoha guovte avtaårvulasj áhpadasalternatijvvaj: ståhta sámeskávlå ja kommuva vuodoskávlå. Mårrådurå milta sámeskávlå luluj bissot sierralågås skåvlåhåbmen nåv guhkev gá sáme ietja dav sihti. Sáme båjnatjibme sáme áhpadussaj la suojmma lassånam, ja 1994 rijkkabiejve mierredij Sámedigge luluj nammadit Sámeskávlástivra stivrav årijn sáme lulun "muhtem mårråj" båjnatjimev sáme áhpadasåssijda oadtjot. Proposisjåvnån javladuvåj sámmibåle at Sámedigge fábmudahkan luluj oadtjot guovddelis dåjmvav bargon håbmit sáme áhpadasåv boahhteåjgen, masi rijkkabiejve ittij vuosstålaste.

Ulme ma li våjve aktijdit

Rijkkarevisjåvnå l gåhtjomijn Sámeskávlástivra sajåjdahttema birra Sámedikken vuolggåm rijkkabiejve ulmes ja åjggomusåjs sáme båjnatjime birra ja ráddiduså ávdđålbiejadusåjs ávdåsvåsståduråv vålldet Ståhta dåjmas, guokta rahtjalisvuoda

ma muhtem mähráj báhtusav ulmmerijdduj vaddi. Rijkkabiejvve ij la javllam gáktu dá ulme galggi nubbe nubbáj árrót, ja Rijkkarevisjávnná ij la ga gasskasasj árvustallamav daj gaskan dahkam.

Rijkkarevisjávnná vuojno milta Sámeskávllástivra dahkamusáj sirddem Sámediggáj luluj buoredit ávddálbiejadusájt alep ulmmedievddemij. Ráddidusá ávddálbiejadusá dájnav stivrrit huoman ij buoreduvá. Ráddidus la nammadimfámo daji aj rievddadum organisasjávnnáj. Gá Sámedigge, náv gáak Sámeskávllástivrra, le fábmudahka ráddidusá vuollásasj de huoman stáhta dahkamusvaddevuohta ja ávdásvásstádus dájmas bissu.

Tjoavddet vuodo ulmmerijdov stáhta ávdásvásstádusá ja dahkamusvaddevuoda birra mij sámmibáale galggá ávdedit sáme iesjmierredimev la dán átsádime álggolin.

Átsádit ávddálbiejadusájt tjadádittjat Sámeskávllá dahkamusájt

Vuogasj stivrrimhábmme, tjielgga ávdásvásstádusgievle, dahkamusájn oahpes fábmudakstivrrim ja stuoves tjoavdos skávlláojvvevirgijn li ájnas ávddálbiejadusá vaj sámeskávllástivra doajmma galggá dárkkelis ja vuogas árrót.

Rijkkarevisjávnná sihtá sámmibáale dieddelit at Sámeskávllástivra guhkesáiggásasj tjuolma tjadádit ietjas dahkamusájt ja vuostájvástedit gájjkkásasj rávkalvisájt ma biejaduvvi stáhta fábmudahkaj aj vuoset ienep vuodotjuolmmaj, mij val muhtem mähráj divuduvvá gá doajmma Sámedikken tjuottjoduvvá. Fábmudagá bagádis ja biednigahttem dárba jáhkedahhte rievddaduvvat vaj fábmudagán galggi mutták máhttelisvuoda ietjas dahkamusájt nagádit. Vájku vánesvuoda Sámeskávllástivra dábelijtjuovvomin ja boadostjielggidimen lásedí tjiengalap guoradallamijt dájma dárkkelisvuodas, de vánesvuoda li náv ednaga ja guhkesáiggásattja at enas vuoset fábmudagán álla nuoges ávddálbiejadusá tjadádittjat ietjas dahkamusájt.

Rijkkarevisjávnná gáhttjoma

Ráddidus viertti:

- árváladdat rijkkabiejvev oajvvadit Sámeskávllástivra dájnav Sámedikken sajáduhttet.

Ráddidus viertti, juska makkir fábmudahka mij ávdásvásstádusáv adná Sámeskávllástivra dahkusij tjadádimes:

- átsádit Sámeskávllástivra/Sámedikke ávddálbiejadusájt tjadádittjat dahkamusájt.
- átsádit ietjá skávlláfábmudagáj ávddálbiejadusájt tjadádittjat vissa dahkamusájt, buojkulvissan áhpadimnávobuvttadime ávddánahttemav.

- ávdedit Sámeskávlástivra dájma dábelijtjuovvomav ulmujn dahkat vuogas árvustallamijt fábmudagá báhtusijs.

Sámeskávlástivrra viertti:

- dahkat vuogas ja dájmalasj doajmmastivrrimav.
- ávdedit boadosdábelijtjuovvomav.
- dahkat barggovuogijt ma máhttelissan dahki guhkesájjggásasj ja nanos kvalitáhhttabargov sámeskávlán.
- dahkat guhkesájjggásasj ja ulmmedájmalasj bargov áhpadusá birra sámegielan.

Bilaga 3. Rapportens sammanfattning på nordsamiska

Sámi oahpahus – áigi ođđa álggahussii

Čoahkkáigeassu ja ávžžuhusat

Riikarevišuvdna lea dárkkistan stáhtalaš doaibmabijuid sámi oahpahusas mii lea čadahuvvon Sámeskuvlastivrras. Dárkkistussii lea earret iežá gullon guorahallat jus Sámeskuvlastivra olaha daid ulbmiliid maid eiseválddis lea ja jus ráđđehusa stivren Sámeskuvlastivrras ráhkada buori eavttuid eiseválddi barggus.

Duogáš ja motiiva

Sámeskuvlastivra galgá ovddiduvvot nu ahte visot mánát sámiide ožžot sullasaš oahpu sámi oahpahusosiiguin. Olahit ulbmiliid Sámeskuvlastivra bargu lea dievasmahttit stáhta doaibmaváldebarggu sámeskuvlii (ovdaskuvlaluohkás gitta 6:t luohkkái) ja čadahit iežá oahpahusbijuid sámi ohppiide geat sierra sivaid dihte eai vázze sámeskuvllas. Ráđđehusa jalgii sámeskuvla galgá veahkehit seailluhit ja ovddidit sámi giela ja sámi kultuvrra.

Ovdal dárkkistusa Riikarevišuvdna lea váldán oasi raporttain earret iežá Riikarevišuvnna jahkásaš ruhtadárkkisteddjiin, Ekonomijastivrendoaimmahagas ja Skuvladárkkistusas mat vuosehedje váilevašvuodaid Sámeskuvlastivrra barggus. Riikarevišuvdna oinnii maid ahte ohppidlohku sámeskuvllain lea leamaš vuollegis guhkes áiggi, unnimus sámeskuvllas ledje ovdamearkka dihte 9 oahppi 2016:s. Riikarevišuvdna čálestii maid ahte ohppidlohku mat lohket sámigiela vuodđoskuvlla 9 luohkás lea njeaidán daid mañemus logi jagiid ja ledje 19:s lohkanjagi 2015/16.

Dárkkistusa boadus

Ulbmilčavžin daid stáhtalaš doaibmabijuide sámi oahpahussii mat čadahuvvojit eiseválddis Sámeskuvlastivrras lea mánggaid dáfus vuollegis. Dat mearkkaša ahte doaibmabijut eai oačč u oaivvilduvvon váikkuhusa riikabeaivvi oppalaš ulbmiliidda sámi oahpahussii ja kultuvrii. Dat mearkkaša ahte lea várra ahte sámi oahppit sámeskuvllain eai oačč u doarvái buori eavttuid olahit oahpahusa ulbmiliid ja sámi oahppit sámeskuvlla olggobealde eai oačč u vejolašvuoda oahpahussii sámi oahpahusosiiguin. Riikarevišuvdna árvoštallá ahte sivva Sámeskuvlastivrra vuollegis ulbmilceavzimii lea go leat váilevašvuoda eiseválddi barggus ja ráđđehusa stivremis eiseválddis.

Dárkkistusa boadus lea čuovvovaš dárkumat ja loahppajurdagat.

Mánnga váilevašvuodát Sámeskuvlastivrra barggus

Dárkkistus vuoseha ahte Sámeskuvlastivra guhkes áiggi ii leat čadahan dehe váilevač čat čadahan mánnga sin bargogohč čosiin ja dasa lassin eiseválddis lea váttis ceavzit daid vuđolaš gáibádusaid mat bidjot stáhtalaš eiseválddiide. Riikarevišuvdna oaivvilda ahte sivva váilevaš ulbmilceavzimii oassái lea go Sámeskuvlastivrra jodiheapmi ii leat bargan doarvái guhkesáigásač čat ja ráhkadan struktuvrraid eiseválddi doibmii. Váikko Sámeskuvlastivra lea eiseváldi mii lea gávdnon guhkes áiggi de čielga plánen, čuovvuleapmi ja ovdáneapmi mánnga eiseválddi doaibmaguovlluin váilo. Dat mearkkaša earret iežá ahte eai leat máhttán váldit vuhtii ovddibut vásáhusaid ja máhtuid ovdánahttinbijuin eiseválddi ovdánahttinbarggus.

Váilevašvuodta struktuvrras dagaha ahte lea šaddan skuvlahoavdda ja hálldahusa ovddasvástádus čadahit sihke eanet oppalaš ja strategalaš bargogohč čumiid dego barggut eanet operatiivvalaš soarttain. Dat stuorra bargonoaddi maid dát lea mearkkašan lea čilgehus váilevašvuodaide eiseválddi ulbmilceavzimis ja lea Riikarevišuvnna jalgii maid sivva dasa ahte eiseválddi barggus lea čielga reaktiiva karaktera. Daid manemus jagiid geardduheadji ekonomalaš váttisvuodát lea vel eanet nannen daid tendeanssaid.

Váilevašvuodát ulbmilceavzimis ja eavttut eai leat ođđasat

Sámeskuvlastivrra ii ráhkat doarvái buori eavttuid doibmii eiseválddi sámeskuvllaide. Váilevašvuodát dan systemáhtalaš kvalitehtabarggus ja ovttahttin daid sierra sámeskuvllaid gaskkas mii fuomášuvvui juo 2003:s Skuvladoaimmahagas ja fas 2013:s Skuvladárkkistusas, lea ain seamma. Indikašuvnnat ahte oahppit eai olat doarvái máhtuid fáttas sámigielas ii lea ge ođđa fuomášupmi, ja fuomášuvvui 2003:s Skuvladoaimmahagas.

Sámi integrerejuvvon oahpahuš lea dehálaš oahpahushápmi ohppiide geat eai vázze sámeskuvllas. Ohppiidlohku rievdá gaskkal sullii 150 ja 200 daid manemus jahkelogu, muhto doaibma lea ain sisdoalu ja leavvama ektui ila unnán ovddiduvvon. Mánnga ovdánahttinguovllut maid Skuvladoaimmahat identifiserii 1994 ja 2003 leat áin áimmus.

Vejolašvuodta sámi oahpponeavvuide ja oahpaheddjiide sámigielas lea vuđolaš eaktu vai Sámeskuvlastivra galgá máhttit olahit sin ulbmiliid. Juo 1977 ráđdehus čuoč čuhii ahte váilevašvuodta sámi oahpaheaddjin stuorra muddui esttii duohtan dahkama sámi oahpahušgeainnus ja ahte dárbu oahpponeavvuide sámi oahpahussii lea issoras stuora. Dát váilevašvuodát leat ain. Oahpaheaddjioahpahuš sámi ávnnasoahpaheddjiide lea gávdnon 2015:i rájis muhto das eai leat čálihuuvon studeanttat. 2005 rájis Sámeskuvlastivra lea leamaš mielde earret iežá válbme

12 sámi oahpponeavvuid. Dego buohtastahttin sáhtta namuhit ahte norgga Sámediggi lea 2009:s gitta 2013:i válbmen 252 sámi oahpponeavvoprošeavttaid.

Ráddjehuvvon bijut sámi ohppiide geat eai vázze sámeskuvllas

Sámeskuvlastivrra ulbmil lea ovdánit nu ahte visot sámi mánát ožžot doarvái vejolašvuođa dehe sullasaš oahpahusa buori kvalitehtain sámi oahpahusosiiguin. Daid lagabut 180 ohppiid lassin sámeskuvllain gávdnojit unnimus 500 oahppi gielddalaš ja friddja skuvllain, geain skuvlavázzin sáhtálii váikkuhuvvot Sámeskuvlastivrra barggus, ovdamearkka dihte sámi integrerejuvvon oahpahusa bokte. Mánga stuorra váilevašvuođat gávdnojit goitge Sámeskuvlastivrra barggus dain bargogohč čosiin mat leat oaivvilduvvon ohppiide sámeskuvlla olggobealde. Ovdamearkka dihte eiseválddi bargu ovddidit ja lasihit dan integrerejuvvon oahpahusa ja bijuide dieđihit sámeskuvlla ja dan doaimma birra mii fállujuvvo lea leamaš oalle uhca. Sullii 95 proseantta eiseválddi juolludeamis manná sámeskuvllaide, mii lea okta sivva ahte mánga iežá bargogohč čosat leat meastá vajálduvvon. Seammás Sámeskuvlastivrra vuoruhus váldodoaimmas lea lunddolaš, dalle go lea bargogohč čus mii lea čielgaseamos stivrejuvvon earret iežá skuvlalágas, bearráigeahčus ja eiseválddi reglerenreivves.

Ráđđehusa stivren lea váilevaš

Váikko Sámeskuvlastivrra váttisvuohta olahit iežas ulbmiliid ja čadahit iežas bargogohč čosiid lea leamaš dovddus guhkit áiggi, mánge jahkelogiid, de ráđđehus ii leat lihkestuvvan jođihit beaktilis stivrema rámmaid siskkoabealde dálá struktuvrras dehe evttohit ođđa.

Dálá stivrenráidu lea eahpečielggas ja ii ulbmillaš. Ráđđehus ii sáhte váikkuhit čeahkkádusa lávdegottis mii stivre eiseválddi dehe bidjat eret dan seamma (dehe skuvlahoavdda). Dán vejolašvuohta Sámedikkis lea dan sajis, muhto go Sámediggi ii čuovvul Sámeskuvlastivrra doaimma ja Sámeskuvlastivra ii ge lea Sámedikki vuolde, de šaddá eahpečielggas gii váldá dan oppalaš ovddasvástádusa Sámeskuvlastivrra doaimmas.

Sámeskuvlastivra lea ášahuvvon dego lávdegoddeeiseváldi, jođihanhápmi mii ii leat heivehuvvon eiseválddi doibmii ja hedjona eavttuid beaktilis siskkáldas stivremis. Dasa lassin Sámedikki nammadeapmi Sámeskuvlastivrra jođiheapmái ii váldde vuhtii eiseválddi gohč čosa. Okta vuđolaš jurdda lea ahte jođiheapmi lávdegoddeeiseválddis galgá válljejuvvo daid gáibádusaid ja vuordámušaid vuodul mat bidjot eiseváldái man birra lea sáhka. Sámediggi nammada dan sajis Sámeskuvlastivrra lahtuid politihkalaš vuoduid mielde.

Skuvllat lea okta oassi doaimmas mii doaibma buoremusat

Váikko váilevašvuođat leat bohtán ovdan de Riikarevišuvdna árvvoštallá ahte doaibma sámeskuvllain doaibma bures, mii guoská daid osiid maid

Riikarevišuvdna lea dárkkistan. Oahppit geat leat vázzán Sámeskuvllas olahit unnimus seamma buorre máhttobohtosiid dego iežá oahppit seamma gielddas. Dat guoská sihke ohppiide 6 luohkás ja 9 luohkás. Bargit ovdaskuvllas ja skuvllas beroštit sakka sihke ohppiid skuvlavázzimis ja sin iežas barggus, ja vel mii guoská barggu čađahit bargogohč č osa gaskkustit sámi kultuvrra ja historjjá ohppiide. Golut sámeskuvllaide leat goitge stuorrát. Jagi 2015 golut juohke ohppii lea sullii njealje gearddi alibut go vuođđoskuvllain muđui. Seammás ii sáhte sihkkarit dadjat man stuorra earut leat dehe manne leat dakkár earuhusat, danne go Sámeskuvlastivrra rapporteren ja analysa goluin lea ila váilevaš.

Gávdnojit maid indikativrrat ahte oahppit eai oač č u doarvái buori eavttuid olahit ulbmiliid sámegielas, mii lea okta dain bargogohč č osiin mii earuha sámeskuvllaide iežá skuvlahámiin. Riikarevišuvdna oaivvilda ahte sámeskuvla dárbbaha ovddidit buoret strategiijaid vai ráhkada eavttuid mat vástidit daid beroštumi ja movttiidahttima man bargit vuosehit sámeskuvllain.

Siskkil Sámeskuvlastivrra Sámediggái

Riikarevišuvdna árvvoštallá ahte sirdin Sámeskuvlastivrra bargogohč č osiin Sámediggái livč č ii buktán mánga positiivalaš bohtosiid ja buoridit eavttuid nu ahte riikabeaivi ulbmilat sámi oahpahusa ektui stuorit muddui olahuvvojit. Dat soaitá stuorimus ovdamunni livč č ii leamaš č ielgaseappot stivrenráidu. Insitameanttat ja vejolašvuođat boadusč uovvuleapmái ja ovddasvástádusgáibádus livč č ii rievdaduvvot dakkár vuogi mielde ahte Sámediggái addu č ielga ovddasvástádus jođihit barggu sámi oahpahusain. Dasa lassin galggalii moanat ovttahttinvuottut šaddat vejolač č at duohtan dahkat ja Sámedikki giellabargguin ja Sámeskuvlastivrra oahpahusbargogohč č osat č ohkkehuvvot seamma dáhki vuollái. Maid goappaš eiseválddi diehtajuohkindiedđut livč č ii ovttahttima bokte ovttaštuvvot.

Siskkildit Sámeskuvlastivrra bargogohč č osiid Sámediggái lea maid ráđđehushámi linnjá mielde, gos boahťá ovdan ahte sámiid vejolašvuohta doalahit ja ovddidit iežas kultur- ja servodateallima galgá ovddiduvvot. Riikabeaivi mearridii 1962 ahte mánát sámiide galge leat guokte sullasaš oahpahusmolssaeavttu: stáhtalaš sámeskuvla ja gielddalaš vuođđoskuvla. Mearrádusa jelgii sámeskuvla galggai bissut erenoamáš skuvlahápmin nu guhká go sámit iežat háliidedje dan. Sámi váikkuhanvejolašvuohta sámi oahpahusa badjel lea dađi mielde lassánan, ja 1994 riikabeaivi mearridii ahte Sámediggi galggai nammadit Sámeskuvlastivrra jođiheami ákkastallamiin ahte sámit galge oažžut ”muhtin” váikkuhanvejolašvuođa sámi oahpahusáššiin. Seammás proposišuvnnas celkojuvvui ahte Sámediggi eiseváldin galggalii oažžut guovddáš rolla barggus hábmet sámi oahpahusa boahtteáiggis, man vuostá riikabeaivi ii moaitán.

Váttis ovttastahttit ulbmiliid

Riikarevišuvdna lea ávžžuhusas siskkildit Sámeskuvlastivrra Sámediggái vuolgán das ahte riikabeaivvi ulbmilat ja áigumušat sámi váikkuhanvejolašvuodaid ektui ja vel ahte ráđđehusa eavttut váldit ovddasvástádusa stáhta doaimmas – guokte ambišuvnnat mat muhtin muddui dagahit ulbmiliiddu. Riikabeaivi ii leat cealkán makkár gaskavuohta dain ulbmiliid galge leat guhte guoibmái, ja Riikarevisudna ii leat ge dahkan soames siskkildas árvvoštallama daid gaskkas.

Riikarevišuvdna oaivvilda ahte sirdin Sámeskuvlastivrra bargogohčč umiin Sámediggái sáhtálii buoridit eavttuid buoret ulbmilceavzimiid. Ráđđehusas eavttut stivret doaimma ii goitge livčč ii rievdat. Ráđđehus boahtá váillahit nammadanfámu maid rievdaduvvon organisašuvdnii. Danne go Sámediggi, dego Sámeskuvlastivrra, lea eiseváldi ráđđehusa vuolde de goitge stáhta doaibmaváldi ja ovddasvástádus doaimmas bistá.

Guorahala eavttuid čadahit Sámeskuvlastivrra bargogohččosiid

Ulbmilaš jođihanhápmi, čielga ovddasvástádusráidu, muhto bargogohčč us dovddus eiseváldejodihemiin ja bistevas čovddus skuvlahoavdasajádhkii lea dehálaš eavttut vai doaimma man Sámeskuvlastivrra jođiha galgá leat beaktiil ja ulbmilaš.

Riikarevišuvdna háliida seammás deattuhit ahte Sámeskuvlastivrra guhkes áiggi váttisvuodát čadahit iežas doaimma ja vástidit daid oppalaš gáibádusaide mat bidjot stáhtalaš eiseváldái maid vuoseha eanet vuđolaš váttisvuoda, mii dušše oassái čovdojuvvo das ahte doaibma siskkilduvvo Sámedikkis. Eiseválddi bagadeapmi ja ruhtadeapmi dárbbaha jáhkehahtti rievdaduvvot vai eiseválddis galgá leat duohta vejolašvuoda birget iežas bargogohččosiid. Váikko váilevašvuodát Sámeskuvlastivrra čuovvuleapmái ja boadusčilgehussii dahká váddásit eanet kvalifiserejuvvon analysaid man beaktiil doaibma lea, leat nu ollu ja guhkesáigásaš váilevašvuodát ulbmilceavzimis ahte ollu muitala ahte eiseválddis eai leat doarvái eavttut čadahit iežas bargogohččosiid.

Riikarevišuvnna ávžžuhusat

Ráđđehus galggalii:

- veardidit eavttuhit riikabeaivái ahte dat doaimma man Sámeskuvlastivrra jođiha siskkilduvvo Sámediggái.

Ráđđehus galggalii, beroškeahhtá makkár eiseválddis lea ovddasvástádus čadahit Sámeskuvlastivrra doaimmaid:

- guorahallat Sámeskuvlastivrra/Sámedikki eavttuid čadahit bargogohččosiid,
- guorahallat iežá skuvlaeiseválddiid eavttuid čadahit muhtin bargogohččosiid, ovdamearkka dihte ovddideapmi oahpponeavvobuvttadeamis, ja

- ovddidit čuovvuleami Sámeskuvlastivrra doaimmas áigumušain sáhttit dahkat ulbmilaš árvvoštallama eiseválddi bohtosiin.

Sámeskuvlastivra galggalii:

- ráhkadit ulbmilaš ja beaktilis doaibmastivrema,
- ovddidit boadusčuovvuleami,
- ráhkadit vieruid mii dahká vejolažžan guhkesáigásaš ja nanu kvalitehtabarggu sámeskuvllas, ja
- ráhkadit guhkesáigásaš ja ulbmilaš barggu sámigiela oahpahusa ektui.

Bilaga 4. Rapportens sammanfattning på syd-samiska

Saemien ööhpehtimmie – tïjje daam orrestidh

Iktedimmie jïh raeriestimmieh

Rïjhkerevisjovne lea staaten barkoeh saemien ööhpehtimmesne goerehtamme mejtie Saemieskuvlestávroe tïjrrehte. Goerehtimmesne gaskem jeatjebh goerehti jïis Saemieskuvlestávroe dejtie ulmide jaksa mah áejvieladtje átna jïh jïis reerenassen stuvreme Saemieskuvlestávroste buerie tsiehkïeh skaepede áejvieladtjen barkose.

Váarome jïh motijve

Saemieskuvlestávroe edtja evtiedidh gaajhkh saemiej maanah áadtjoeh seammavyörtëgs ööhpehtimmiem saemien ööhpehtimmiesisveginie. Guktie daejtie ulmide jaksedh, Saemieskuvlestávroe laavenjassem átna, staaten áejviemaennievoetem saemieskuvline illedh (aarehskuvleklaasse – jaepiekuvsje 6) jïh jeatjah ööhpehtimmieinstansine tïjrrehtidh learohkigujmie mah ovmessie sjïeki gaavhtan eah saemieskuvlesne vaedtsieh. Reerenassen mietie saemieskuvle edtja dâarjoehtidh saemien gielem jïh saemien kultuvrem gorredidh jïh evtiedidh.

Goerehtimmien ávtelen Rïjhkerevisjovne lea reektehtsh lohkeme gaskem jeatjebh Rïjhkerevisjovne fierhten jaepien revisovrijste, Ekonomijestuvremevïerhkeste jïh Skuvleinspeksjovneste mah vuesiehtin mah liejmïeh Saemieskuvlestávroen bieleste barkosne. Rïjhkerevisjovne aaj vuartasji learohkelâhkoe saemieskuvline guhkiem onne orreme, unnemes saemieskuvlesne vuesiehtimmien gaavhtan jaepien 2016 9 learohkh. Rïjhkerevisjovne aaj tjaeliesti lâhkoe learohkijstie mah saemiengïelem luhkïeh maadthskuvlen jaepiekuvsje 9 lea ánnanamme dej minngemes luhkie jaepiej mietie. Jïh dah lin 19 lohkemejaepien 2015/16.

Goerehtimmien illedahke

Staaten barkoej ulmiejakseminie saemien ööhpehtimmide mah áejvieladtje Saemieskuvlestávroe tïjrrehte leah gellie vuekine vuelehts. Daate sæjhta jiehtedh barkoeh eah áadtjoeh ussjedamme effekth rïjhkebiejjien bijjemes ulmide saemien ööhpehtimmesne jïh kultuvresne. Daate aaj sæjhta jiehtedh saemien learohkh saemieskuvline kaanne vaahrese bâetïeh eah nuekies buerie tsiehkïeh áadtjoeh ööhpehtimmien ulmide jaksedh jïh saemien learohkh saemieskuvlen álkoelisnie eah áadtjoeh ööhpehtimmiem saemien lierehtimmiebiehkine. Rïjhkerevisjovne

vuariesje Saemieskuvlestávroe vuelehts ulmiejakseme sjædta destie liejmieh áejvieladtjen barkoste jñh guktie reerenasse áejvieladtjem stuvreme.

Goerehtimmien leah dah vuartasjimmieh jñh illedahkh vadteme.

Gellie liejmieh saemieskuvlestávroe barkoste

Goerehtimmie vuesehte Saemieskuvlestávroe guhkies boelhken mietie ij leah gellie sov laavenjassijste dorjeme jallh daejtie báajhtode vuekine dorjeme jñh aaj áejvieladtje idtji maehetie dah váaromen kríevemh darjodh mah staaten áejvieladtjeste kríevesávva. Ríjhkerevisjovne meala daate báajhtode ulmiejakseme sjídteme dan gaavhtan Saemiskuvlestávroe idtji leah guhkies barkeme jñh idtji leah eensí struktuvrh skaepiedamme áejvieladtjen barkojne. Jílhts Saemieskuvlestávroe lea áejvieladtje mij lea guhkiem orreme, ij tjíelke soejkesjimmieh, dáarjomh jñh evtiedimmieh gáávnes h gellie áejvieladtjen barkoesuerkine. Daate sæjhata jiehtedh gaskem jeatjebh aarebi dáájresh jñh maahtoeh evtiedimmiebarkoej bíjre mah leah gáávnesamme ij leah maahteme áejvieladtjen evtiedimmiebarkosne gíetedamme.

Juktie idtji naan struktuvrh gáávnes h dellie skuvleávttehke jñh kanslije tjoerin díedtem vaeltedh dovne dejtie bíjjemes jñh strategijen laavenjasside jñh aaj operatíjven laavenjasside. Daate löövles barkoe mij destie báateme bíhkede dah liejmieh áejvieladtjen ulmiejaksemistie jñh díhte lea Ríjhkerevisjovnen mietie aaj akte sjíeke man gaavhtan áejvieladtjen barkoe lea dan reaktíjve. Dej minngemes jaepiej jaabnan gaertjies ekonomíje lea aaj daejtie tendenside veaksahkábpoe dorje.

Dah liejmieh ulmieilledahkeste jñh tsiehkíjste eah leah orre

Saemieskuvlestávroe ij nuekies buerie tsiehkide skaepedh barkose áejvieladtjen saemieskuvline. Dah liejmieh öörnedihks kvaliteetebarkoste jñh aktanimmesne dej ovmessie saemieskuvli gaskem, mejtie joe 2003 Skuvlevíerhke jñh viht 2013 Skuvleinspeksjovne vueptiestamme annje gáávnesieh. Indikasjovnh vuesiehtieh learohkh eah nuekies daajroem áadtjoeh saemiengíelefaagesne, daate ij leah orre vueptiestimmie, joe 2003 Skuvlevíerhke daam vueptiesti.

Saemien integreereme líerehtimmie lea víhkeles ööhpehtimmiehammoe learohkídie mah eah saemieskuvlesne. Learohkeláhkoe lea gaskem medtie 150 jñh 200 minngemes decennien mietie jeerehtamme, men læjhkan barkoen sisvegem jñh víjriedimmiem ij leah ennje evtiedamme. Gellie evtiedimmiesuerkieh mah Skuvlevíerhke lea 1994 jñh 2003 vueptiestamme ennje gáávnesieh.

Díhte lea váaromen tsiehkíe saemien learoevierhtieh jñh lohkehtæjjah saemiengíelesne gáávnesieh guktie Saemieskuvlestávroe edtja dejtie sov ulmide jaksedh. Joe 1977 reerenasse vihtiesti vaenie lohkehtæjjah saemiengíelesne heerredi saemien ööhpehtimmiegeajnoem evtiedidh jñh daerpies saemien

ööhpehtimmien learoeverhtieh nænnoestehti. Daah ennje faatoes. Lohkehtæjjaööhpehtimmie saemien faagelohkehtæjjide lea 2015 raejeste gååvnesamme men ij naan tjaalasovveme studeenth utnieh. Jaepien 2005 raejeste lea Saemieskuvlestávroe meatan orreme 12 saemien learoeverhtieh gaervies darjodh. Jis nöörjen Saemiedigkine viertiestedh jaepien 2009 raejeste 2013 raajan dihte 252 learoeverhtieh gaervies darjoeji.

Gaertjiedamme barkoeh saemien learoehkidie mah eah leah saemieskuvlesne

Saemieskuvlestávroen ulmie lea evtiedidh gaajhkh saemien maanah áadtjoeh seammavyörtęs ööhpehtimmien buerie kvaliteetine saemien lierehtimmiebiehkine. Lissine dejtie medtie 180 maanah saemieskuvline unnemes 500 learohkh gååvnesieh tjïelti jïh frijjeskuvline, gie j skuvlevaedtsemem maakta Saemieskuvlestávroen barkoste tsevtsehd, vuesiehtimmien gaavhtan saemien integreereme lierehtimmien tjïrrh. Gellie stoerre liejmieh gååvnesieh Saemieskuvlestávroen barkoste de j laavenjassigujmie mah learoehkidie saemieskuvlen álkoelisnie vadteme. Vuesiehtimmien gaavhtan áejvieladtjen barkojne integreereme lierehtimmien evtiedidh jïh vijriedidh jïh barkojne saemieskuvlide bievnedh jïh barkojne maam faalehte lea dan gaertjiedamme. Medtie 95 proseenth áejvieladtjen dáarjoste saemieskuvlide vadta jïh dan gaavhtan ij leah dejtie jeatjah laavenjasside dorjeme. Seamma aejkien lea Saemieskuvlestávroen prioriteradamme áejviemaennievoeteste saemieskuvlide iemie, juktie dihte lea dan tjïelkemes stuvreme laavenjasse gaskem jeatjebh skuvlelaakeste, vuartasjimmeste jïh áejvieladtjen regleeremeprieve.

Reerenassen stávrome ij leah nuekies

Læjghan Saemieskuvlestávroen dáeriesmoerh dejtie sov ulmide jaksedh jïh dan sov laavenjassh tjïrrehtidh guhkiem lij daajroes, gellie aamhtesinie decennierinie, idtji reerenasse buekteht daajroste sjïehteles vuekiem evtiedidh áejvieladtjem stuvredh. Idtji Reerenasse leah effektijveles stuvremem tjïrrehtamme de j mieriej sisnie daaletjen struktuvresne jallh orre struktuvrem raeriestamme.

Daaletjen vuekie stuvredh ij leah tjïelkes jïh ij ulmide jaksh. Ij Reerenasse maehtieh tsevtsehd guktie moenehtsem nommehtehtedh mij áejvieladtjem stuvrie jallh daam orrije (jallh skuvleávttehke). Saemiedigkie daam nuepiem átna, men juktie Saemiedigkie ij Saemieskuvlen barkoem dáarjoehtidh jïh Saemieskuvlestávroe ij leah Saemiedigkien nuelesne, dellie sjædta dan ovtjïelkes mij dam bijjemes diedtem átna Saemieskuvlestávroen barkoen ávteste.

Saemieskuvlestávroe lea tseegkeme goh moenehtseáejvieladtje, stuvremehammoe mij ij leah sjïehteles áejvieladtjen barkose jïh mij tsiehkieh náakebe darjodh guktie effektijveles sisnjelde stuvremem sjædta. Lissine ij Saemiedigkien nammohtahteme Saemieskuvlestávroen ávtehkide krööhkesth áejvieladtjen barkose. Váaromen ássjaldahke lea ávtehh moenehtseáejvieladtjesne edtjïeh

veeljedh vääroemisnie dej krievemh jñh vuartoeh mah leah äejvieladtjen barkosne. Saemiedigkie Saemieskuvlestävroen lihtsegidie politihken vääroemisnie nammoehahta.

Dah skuvlh leah bielie barkoste mij bööremes juhtieh

Jilhts dah liejmieh barkoste mah vuesiehtamme, Rijkerevisjovne vuariesje barkoe Saemieskuvline hijvenlaakan jåhta, dah bielieh mah Rijkerevisjovne vuariasji. Learohkh mah saemieskuvlesne vaadtseme unnemes seamma hijven maahtoelledahkh åadtjoeh goh jeatjah learohkh seamma tjæltine. Daate dovne learohkh jaepiekuvsjesne 6 jñh jaepiekuvsjesne 9. Barkijh aarhskuvline jñh skuvline leah eadtjohke dovne learohki skuvlevaedsiemisnie jñh dej jijtse barkojne, sjære gosse laavenjassine berkieh saemien kultuvrem jñh histovrijem learoehkidie lierehtieh. Saemieskuvlen åasa lea jolle. Jaepien 2015 lij fierhten learohken åasa njieljiengierts jollebe maadthskuvleste. Seamma aejkien ij gåaredh vihtieslaakan jiehtedh man stoerre dah joekehtsh leah jallh mestie dah joekehtsh bætieh, liejmie daehtie bieleste guktie Saemieskuvlestävroen reekti jñh åasah analyseradi.

Aaj indikasjovnh gååvnesieh ij learoehkidie sjæhteles tsiehkieh vedtieh dejtie ulmide saemiengiesne jaksedh, mij lea akte dejstie laavenjassijste mij lea sjære jñh saemieskuvle jeatjah skuvlijste juaka. Rijkerevisjovne meala saemieskuvle tjua buerebe strategijh evtiedidh guktie learohkh ulmide jeksieh. Saemienskuvlestävroen åvtehh jñh reerenasse tjuerieh tsiehkieh tseegkedh mah sjiehtedieh saemieskuvli barkijh eadtjohke vuekiem barkedh.

Saemieskuvlestävroe Saemiedægkan juhtedh

Rijkerevisjovne vuariesje Saemieskuvlestävroen laavenjasside Saemiedægkan juhtedh edtja maehdedh gellie positiven effekth sjidtedh jñh tsiehkide bueriedidh rijkhebiejjien ulmieh saemien ööhpehtimmien bijre jaksedh buerebelaakan. Kaanne dihte vihkielommes aevhkie edtja tjæelkebe stuvremeöörnege årrodh. Incitamenth jñh nuepieh illedahkide diedtekrævemidie vuariasjidh edtja jeatjahtehtedh vuekine Saemiedigkie tjæelkebe diedtem åådtje barkoem saemien ööhpehtimmine stuvredh. Daan lissine byöroe gellie ektiedimmievitnemh sjidtieh dan tjærrh Saemiedigkien gælebarkoe jñh Saemieskuvlestävroen ööhpehtimmielaavenjassh seamma gætesne tjåanghkenieh. Aaj gåabpatjahki åejvieladtji bævneselaavenjasside edtjeh maehdedh aktanidh jis dah tjåanghkenieh.

Saemieskuvlestävroen laavenjassh Saemiedigkesne aaj reerenassehammoen mietie, gusnie tjåådtje saemiej nuepieh dej jijtse kultuvre- jñh siebriedahkejeledem gorredidh jñh evtiedidh edtja freemmedh. Rijkhebiejjie jaepien 1962 moeni saemiej maanah edtjeh göökte seammavyörtogs ööhpehtimmiealternativh utnedh: staaten saemieskuvle jñh tjæelten maadthskuvle. Moenemen mietie edtja saemieskuvle årrodh sjære skuvlehammojne dan

guhkiem saemieh jijtse daam sijhtieh. Saemiej stuvremh saemien ööhpehtimmien bijre lea jeananamme, jñh 1994 rñjkebiejjie moeni Saemiedigkie edtja Saemieskuvlestávroen ávtekh nammoehtidh dan motiveeremen mietie saemieh edtjeh ”bieliem” saemien ööhpehtimmiegyhtjelassijste moenedh. Seamma aejkien propositisjovnesne tjáadtjoeji Saemiedigkie áejvieladtjine byöroe jarnges ráállam utnedh barkosne saemien ööhpehtimmiem báetije biejjide hammoedidh, idtji rñjkebiejjie daam gñrrh.

Gñerve dah ulmieh aktanieh

Rñjhkerevisjovne lea raeriestimmesne Saemieskuvlestávroem Saemiedægkan juhtedh aalkeme rñjkebiejjien ulmijste jñh intensjovnijste barkedh saemien moenemem jñh reerenassen tsiehkide diëdtem vaeltedh staaten barkosne – göökte ambisjovnh mestie ulmieovvaantoe maahta báetedh. Ij Rñjkebiejjie leah jeahteme guktie dah ulmieh edtjeh sinsitniem árrodh, jñh Rñjhkerevisjovne ij leah naan sisnjelde vierhtiedimmiem dorjeme dej gaskem.

Rñjhkerevisjovne meala Saemieskuvlestávroen laavenjasside Saemiedægkan juhtedh maahta tsiehkide bueriedidh jollebe ulmieilledahkese. Reerenassen tsiehkien barkoem stuvredh ij jeatjahtovvh. Reerenasse nommehtehtemefaamoem faatoes aaj jeatjahtehteme organisasjovnesne. Dannasinie Saemiedigkie, seamma goh Saemieskuvlestávroe, lea áejvieladtje reerenassen nuelesne lea staaten áejviemaennievoetem jñh diëdtem barkose aajmene.

Váaromen ulmieovvaantoem loevenidh staaten diëdten jñh áejviemaennievoeten bijre jñh seamma aejkien edtja saemien jijtjeraarehkem dáarjoehtidh lea daan goerehtimmien álkoelisnie.

Tsiehkieh goerehtieh guktie Saemieskuvlestávroen barkoem tjñrrehtidh

Sjñhteles stuvremehammoe, tjñelke diëdteöörnege, akte áejvieladtjestuvreme mij barkoem damta jñh staeries öörnege skuvleávtehkeposisjovne leah vihkeles tsiehkieh barkose mejnie Saemieskuvlestávroe barka edtja effektijveles jñh maereles árrodh.

Rñjhkerevisjovne sæjhta seamma aejkien jiehtedh Saemieskuvlestávroen guhkies dáeriesmoerh dejtje sov barkojde tjñrrehtidh jñh siejhme krievemh vaestiedidh mah staaten áejvieladtjen utnedh aaj vuesehte jienebh dáeriesmoerh váaroemisnie, man ajve bielieh buaranieh jis barkoem Saemiedægkan juhtieh. Áejvieladtjen instruksjovne jñh finansereereme daarpesjeh gujht orrestehtedh jis áejvieladtje edtja nuepieh áadtjoeh dan barkojde buektiehtidh darjodh. Jñlhts liejmieh Saemieskuvlestávroen dáarjoemisnie jñh illedahkevuesiehtimmesne gñervebe darjodh jienebe kvalifiseradamme analysh darjodh man effektijveles barkoem dorje, lea dah liejmieh ulmiejaksemisnie dan gellie jñh guhkies guktie destie jeahta áejvieladtje ij nuekies tsiehkieh utnieh dan barkoem tjñrrehtidh.

Rijkerevisjovnen raeriestimmieh

Reerenasse byöroe:

- ussjedidh rijkhebeajjan raeriestidh barkoem mejnie Saemieskuvleståvroe barka Saemiedægkan juhtedh.

Reerenasse byöroe, saah mij åejvieladtjide man diēdte Saemieskuvleståvroen barkoem tjirrehtidh:

- Saemieskuvleståvroen/Saemiedigkien tsiehkide goerehtidh barkoem tjirrehtidh,
- jeatjah skuvleåejvieladtji tsiehkide goerehtidh naakenh dejstie laavenjassijste darjodh, vuesiehtimmien learoeverhtiedarjomem
- goerehtimmiem evtiedidh Saemieskuvleståvroen barkoste dan mielen mietie maereles vuarjasjimmieh darjodh åejvieladtjen illedahkijste.

Saemieskuvleståvroe byöroe:

- sjiehteles jih effektijveles dorjesestuvremh skaepiedidh
- illedahkegoerehtimmiem evtiedidh
- rutijnh skaepiedidh mestie nuepieh vedtedh guhkies jih iēdtjeles kvaliteetebarkoem saemieskuvlesne, jih
- guhkies jih ulmiejakseme barkoem skaepiedidh lierehtimmien bijre saemiengiesne

Sameskolstyrelsen ska arbeta för att alla samers barn får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet med samiska undervisningsinslag. Myndigheten ska bland annat fullgöra statens huvudmannaskap för sameskolan, främja samisk läromedelsproduktion och samverka med andra skolhuvudmän så att samiska elever som inte går i en sameskola kan få undervisning med samiska inslag.

Riksrevisionen har granskat statens insatser inom samisk utbildning med Sameskolstyrelsen som ansvarig myndighet. Granskningen visar bland annat att flera mål med verksamheten inte nås, till exempel när det gäller läromedelsproduktionen. Dessutom genomför Sameskolstyrelsen några av sina uppgifter bristfälligt. Bristerna innebär att samiska elever i sameskolan riskerar att inte få tillräckligt bra förutsättningar för att nå utbildningens mål och att samiska elever utanför sameskolan inte får tillgång till utbildning med samiska undervisningsinslag. Samtidigt är arbetet i sameskolan det som fungerar bäst av myndighetens uppgifter. Eleverna som gått i en sameskola når minst lika goda resultat som elever som gått i andra skolor.

Enligt Riksrevisionen är både regeringens styrning och myndighetens eget arbete orsaker till Sameskolstyrelsens låga måluppfyllelse. De långvariga och omfattande bristerna i myndighetens verksamhet tyder också på att Sameskolstyrelsen inte har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sina uppgifter. Riksrevisionen rekommenderar därför att Sameskolstyrelsens verksamhet inryms i Sametinget och att regeringen utreder vilka förutsättningar som krävs för att Sametinget ska kunna genomföra uppgifterna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-444-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE