

Opplæring i samisk

11.4.2025 (2024/6209)

Saken gjelder en samisk elev i X kommune, som hadde krav på opplæring i samisk som andrespråk. Han fikk ikke dekket reiseutgifter til en språksamling i nordsamisk, selv om samlingen var en del av undervisningsopplegget tilbudt fra Y kommune. X kommune anså imidlertid ikke samlingen for å være en del av undervisningsopplegget, men dekket likevel deltakerkostnaden og regnet timene med i vurderingen av antall undervisningstimer, etter en fastsatt timefordeling. Kommunen mente også at undervisningsopplegget som ellers for det meste besto av fjernundervisning og enkeltbesøk av fjernundervisningslæreren var forsvarlig, slik at deltakelse på språksamlingen ikke var nødvendig.

Sivilombudet mente at X kommune ikke hadde oppfylt retten til samisk opplæring, da de ikke dekket reisen til språksamlingen. Uten språksamlingen hadde ikke undervisningsopplegget et tilstrekkelig antall timer.

Kommunen vurderte om undervisningen var forsvarlig i svaret til ombudet, men kunne ikke dokumentere at det

var gjort en slik vurdering tidligere. Sivilombudet mente derfor at kravene til skriftlighet ikke var fulgt og at saksbehandlingen ikke var forsvarlig.

Kommunen erkjente at de ikke hadde gitt god nok informasjon om retten til opplæring i samisk og hvilket undervisningstilbud de mente at eleven skulle ha.

Sivilombudet redegjorde for retten til opplæring i samisk både etter ny og gammel opplæringslov og ba kommunen foreta en ny vurdering.

Les uttalelsen på nordsamisk/ Loga cealkámuša davvisámegilli

Sakens bakgrunn

(1) B (eleven) er elev på Z barneskole i X kommune. Han startet med undervisning i nordsamisk som andrespråk høsten 2023 da han begynte i femte klasse.

(2) Samiskundervisningen skjedde gjennom en avtale 3. november 2022 mellom X kommune, Z skole og Y kommune. Etter avtalen skal undervisningen gjennomføres «som fjernundervisning, skolebesøk og det legges også opp til intensive språksamlinger med lærere og elever». Det kommer i tillegg fram at «[a]vtalen ikke skal overstige Udirs totaltimetall, og vil komme fram i halvårsplaner».

(3) Den 20. oktober 2023 ba A (klageren), moren til eleven, om å få dekket reiseutgifter til språksamlingen, som skulle foregå 27. til 30. november 2023 i Ballangen i Nordland fylke. Hun fikk avslag fra X kommune 7. november 2023. Kommunen mente at fjernundervisningen med skolebesøk var pedagogisk forsvarlig, og at det ikke var nødvendig for eleven å delta på språkleiren for å nå kompetansemålene i faget. Avgjørelsen ble påklaget. I sitt nye svar 7. desember 2023 skrev kommunen også at det er opp til kommunen selv å velge undervisningsform. Samtidig erkjente kommunen at de kunne ha opplyst bedre om hvilket opplæringstilbud som var valgt.

(4) Klageren klagde X kommunes avgjørelse inn til Sivilombudet 16. januar 2024. Sivilombudet skrev 7. februar 2024 til klageren at hun måtte be X kommune ta stilling til om det var klagerett på avgjørelsen. Saken ble da sendt til daværende Statsforvalteren i Oslo og Viken. Statsforvalteren mente 12. april 2024 at avgjørelsen ikke var et enkeltvedtak og at det ikke var klagerett, da deltakelse på språkleiren ikke er en rettighet.

(5) Klageren påklaget avgjørelsen til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet skrev 1. november 2024 at de var enige med statsforvalteren og at klagen ikke ble tatt til følge. Samtidig mente direktoratet at X kommune måtte gi riktig informasjon om opplæringstilbudet.

(6) Etter Utdanningsdirektoratets avgjørelse har klageren på ny klagd saken inn til Sivilombudet. Sammen med klagen har hun lagt ved dokumentasjon fra Y kommune om antall opplæringstimer for eleven. I dokumentasjonen kommer det fram at Y kommune mener at eleven har fått for få undervisningstimer i løpet av skoleåret 2023-2024, uten deltakelse på språkleiren.

(7) Selv om eleven ikke fikk dekket reiseutgifter til språksamlingen, dro han og en annen elev med en foresatt på språksamlingen for egen regning. Det ble gitt permisjon fra Z skole for å delta på språksamlingen, og kommunen dekket kostnadene ved selve deltakelsen.

Våre undersøkelser

(8) På bakgrunn av informasjonen fra Y kommune om manglende undervisningstimer, fant vi grunn til å undersøke saken nærmere med X kommune. I brev 10. januar 2025 ble X kommune bedt om å besvare spørsmål om blant annet:

1. Eleven har fått tilstrekkelig antall undervisningstimer i samisk.
2. Opplæringen i samisk var forsvarlig.
3. Kommunen oppfylte sin plikt til å opplyse om retten til undervisning i samisk.

(9) X kommune svarte 5. februar 2025. Til våre spørsmål svarte kommunen blant annet:

1. Eleven har krav på 608 undervisningstimer i samisk på barnetrinnet. Han har fått 2,25 timer i uken til samisk språkopplæring. Siden eleven deltok på språkleir i en ordinær skoleuke, er timene på språkleir regnet med i totaltimetallet. Timene kunne medregnes fordi X kommune har betalt for språkleieren. Hvis eleven ikke hadde deltatt på språkleir, ville de manglende timene blitt tatt igjen som fjernundervisning på våren gjennom skolebesøk eller en intensivperiode.
2. Siden Z skole ikke har samisklærere, får eleven fjernundervisning. Læreren som gir fjernundervisning har nødvendig og godkjent pedagogisk kompetanse, og kompetanse i bruk av fjernundervisning. Etter en vurdering mente Z skole at opplæringen var forsvarlig. Deltakelse på språkleiren var ikke nødvendig.
3. X kommune har ikke vært gode nok til å opplyse om retten til undervisning i samisk, uten at foreldre etterspør på skolene. Dette er rettet opp og opplysningene finnes nå på kommunens hjemmeside. Skolene har også tilgang på oppdaterte rutiner for

samisk undervisning. X kommune skulle sagt ifra til Y kommune at språkleir ikke skulle være inkludert i avtalen. Foreldrene skulle også vært informert om at språkleiren ikke var en del av tilbudet i X kommune. Kommunen antok at det var direkte kontakt mellom Y kommune og klageren.

(10) Kommunens svar ble sendt til klageren. Hun kommenterte 14. februar 2025 blant annet at de ikke hadde hatt direkte kontakt med Y kommune og at kontakten gikk gjennom avdelingsleder på Z skole. Det var avdelingsleder som videresendte invitasjonen til språksamlingen. Det ble ikke gitt noen informasjon om at manglende undervisningstimer skulle bli tatt igjen.

(11) Kommunen svarte igjen 24. februar 2025 at det er riktig at kontakten med Y kommune gikk gjennom avdelingsleder på Z skole. Det ble ikke informert fra Z skole om at språkleir ikke var en del av X kommunes tilbud. Reise til språkleieren ble ikke dekket siden X kommune ikke tilbyr språkleir.

(12) Siden X kommune i sine svar hadde vist til at det var gjort en vurdering om undervisningen i samisk var forsvarlig, ba Sivilombudet 19. mars 2025 om å få oversendt denne vurderingen. Kommunen gjentok vurderingen i brev 25. mars 2025, men sendte ikke over noen skriftlig vurdering eller annen dokumentasjon på at det var gjort en slik vurdering tidligere.

Sivilombudets syn på saken

(13) Saken handler om opplæring i samisk i grunnskolen. Spørsmålet er om eleven har fått tilstrekkelig opplæring fra X kommune. Det er også et spørsmål om kommunen har gitt nødvendig informasjon om retten til opplæring i samisk.

Retten til opplæring i samisk

(14) Etter Grunnloven § 108 skal myndighetene «legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Som en del av plikten kommer opplæring i samisk på grunnskolenivå.

(15) På tidspunktet for samiskundervisningen til eleven, altså skoleåret 2023-2024, gjaldt gammel opplæringslov av 1998. Etter § 6-2 femte ledd hadde «samar i grunnskolealder rett til opplæring i samisk» utenfor samiske distrikt. Videre sto det at «[d]epartementet kan gi forskrift om alternative former for slik opplæring når opplæringa ikkje kan givast med eigna undervisningspersonale på skolen». Slik regulering var gjort i forskrift til opplæringslova § 7-1. Bestemmelsen nevner både «fjernundervisning, intensivundervisning eller særlege leirskoleopphald» som alternative former for opplæring.

(16) Selv om gammel opplæringslov åpnet for at opplæring i samisk kunne gis som fjernundervisning, var det lagt til grunn i forvaltningen at opplæringen må være forsvarlig, se blant annet Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse av 12. desember 2014 og direktoratets brev til daværende Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 9. januar 2012. I tolkningsuttalelsen definerer direktoratet «forsvarlig» som om opplæringen er egnet til å nå kompetansemålene i læreplanen.

(17) Oppsummert forstår sivilombudet retten til opplæring i samisk, etter gammel opplæringslov, slik at samiske elever har krav på undervisning som gjør at de kan nå kompetansemålene i læreplanen.

Gratis opplæring

(18) Opplæring i samisk skal som annen offentlig grunnskoleopplæring være gratis, jf. gammel opplæringslov § 2-15 og ny opplæringslov § 2-5. Det står i gammel lov at kommunen ikke kan kreve dekket «utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til [...] transport i skoletida [eller] leirskoleopphald».

Vurdering av omfanget av undervisningen

(19) Spørsmålet om opplæringen har vært tilstrekkelig beror både på innholdet i og omfanget av opplæringen, da det i tillegg til kravet om forsvarlighet er fastsatt et visst antall timer elevene skal ha. I elevens tilfelle kommer begge deler an på deltakelse på språksamlingen. Vurderingstemaet er først om eleven fikk tilstrekkelig antall timer med undervisning i samisk.

(20) Sammen med læreplanmålene er det fastsatt en fag- og timefordeling for alle elever i grunnskolen. I gjeldende fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet (rundskriv) Udir-1-2024 kommer det fram at «[e]lever [på barnetrinnet] som har opplæring i samisk [...] skal ha minst 954 timer til førstespråket og minst 608 timer til andrespråket», se punkt 2.2.1. Tilsvarende gjaldt for skoleåret 2023/2024, se rundskriv Udir-01-2023 punkt 2.2.1.

(21) Både X kommune og Y kommune mener at eleven skulle ha 2,25 timer i uken med undervisning i samisk, til sammen 85,5 timer per skoleår. Ifølge beregningen til Y kommune utgjorde språksamlingen 27 undervisningstimer. Uten deltakelse på språksamlingen fikk eleven kun 65,25 undervisningstimer skoleåret 2023-2024.

(22) På bakgrunn av tallene fra kommunene ville eleven tilsynelatende fått for få undervisningstimer i samisk uten deltakelse på språksamlingen. X kommune har i sitt svar vist til at undervisningstimene for språksamlingen kan regnes med, siden eleven dro og kommunen betalte for språksamlingen. Kommunen har også vist til at timene uansett ville blitt tatt igjen før skoleåret var over.

(23) Som nevnt skal utgifter i forbindelse med opplæringen dekkes, også transport. Eleven har hatt utgifter for å få opplæring på språksamlingen. Sivilombudet mener at dersom undervisningstimene for språksamlingen skal regnes med i kommunens oversikt over tilbudte undervisningstimer, må også kommunen dekke elevens reisekostnader dit. Det kan ikke være avgjørende at kommunen ville tatt igjen timene før året var omme, så lenge dette ikke ble formidlet til de foresatte før språksamlingen. Det er dessuten slik at det ville være personell fra Y kommune som måtte tilby undervisningen til erstatning for deltakelsen på språkleir. Det er ikke fremlagt korrespondanse med Y kommune som viser at Y kommune ville tilby slik undervisning til erstatning for språksamlingen som inngikk i det tilbudte og avtalte opplegget.

(24) For eleven var det også slik at han formelt fikk permisjon fra skolen for å dra på språksamlingen, se e-posten fra avdelingsleder på Z skole, , 21. november 2024. Både etter gammel og ny opplæringslov innebærer permisjon et avbrudd fra undervisningen, jf. henholdsvis § 2-11 og § 2-2 fjerde ledd. Det betyr at eleven brukte fritiden sin på å delta på språksamlingen. Fritid kan ikke regnes med som en del av opplæringen i samisk.

(25) Da eleven ikke fikk dekket reisen, kan ikke undervisningstimene på språksamlingen regnes med. Siden de manglende undervisningstimene ikke ble tatt igjen før skoleåret var over, har ikke X kommune oppfylt elevens rett til undervisning i samisk. Dersom timene skal regnes med, må X kommune dekke alle utgiftene til språksamlingen, også reisekostnadene.

Vurdering av innholdet i undervisningen

(26) Når det gjelder innholdet i undervisningen er spørsmålet om undervisningen var forsvarlig, slik at eleven kunne nå kompetansemålene i læreplanen. Sivilombudet kan prøve vurderingen, da dette er et såkalt lovbundet skjønn, jf. Prop. 57 L (2022-2023) s. 574. Imidlertid vil deler av vurderingen kunne kreve pedagogfaglig kompetanse, som vil være vanskelig for sivilombudet å kontrollere. Sivilombudet vil også kunne prøve selve saksbehandlingen.

(27) Selv om deltakelse på språksamling var en inkludert del av undervisningsopplegget som Y kommune tilbød, har X kommune svart sivilombudet at undervisningen var forsvarlig også uten deltakelse på språksamlingen. X kommune har ikke oversendt vurderingen som ble gjort av om undervisningen var forsvarlig, uten deltakelse på språksamlingen som Y kommune hadde tatt inn i sitt opplegg. Det er heller ikke vist til noen vurdering fra eller dialog med Y kommune, som har den faglige kompetansen når det gjelder samisk opplæring, om dette. Imidlertid har kommunen etter sivilombudets undersøkelse forsøkt å si noe om hvordan vurderingen ble gjort. Sivilombudet antar derfor at det ikke finnes noen skriftlig vurdering fra før sivilombudets undersøkelse som kommunen kunne oversende.

(28) Det gjelder et krav til skriftlighet i saksbehandlingen. For enkeltvedtak står dette i forvaltningsloven § 23. Kravet til skriftlighet gjelder også for annen saksbehandling, for at denne skal være forsvarlig. Sivilombudet har flere ganger uttalt seg om manglende skriftlighet, blant annet ved at «hovedpunktene i saksbehandlingen og de vurderingene som ligger til grunn for saksutfallet» må nedtegnes skriftlig, jf. SOM-2018-1950. Hensynet til grundighet, kontroll og tilliten til vurderingen begrunner kravet til skriftlighet.

(29) X kommune har ikke gjort noen skriftlig vurdering av forsvarligheten av opplæringen uten språksamlingen. Det tilsier at kravene til saksbehandlingen ikke var oppfylt.

Informasjon om retten til opplæring i samisk

(30) Kommunen plikter å gi informasjon om retten til opplæring i samisk til elever og foreldre, jf. den nye opplæringslova § 10-8. Det følger av lovforarbeidene at «all annen informasjon som er nødvendig for å gi god innsikt og grunnlag for aktiv deltaking fra elevane og foreldra si side», også skal gis, jf. Prop. 57 L (2022-2023) s. 602. Bestemmelsen er en videreføring av informasjonsplikten, som i gammel lov kom fram i flere ulike bestemmelser.

(31) I elevens tilfelle har X kommune erkjent at de ikke har gitt tilstrekkelig informasjon. Det kommer fram i korrespondansen mellom Z skole og klageren at deltakelse på språksamlingen ikke var avklart fra skolens side. Det var heller ikke kommunisert at ekstraundervisning på våren var et alternativ dersom eleven ikke dro og betalte for reisen til språksamlingen selv. Samlet fremstår det som at informasjonen som ble gitt fra skolen ikke har vært god nok.

(32) Sivilombudet påpeker at god kommunikasjon og tilrettelegging er nødvendig for at retten til opplæring i samisk oppfylles. Analysegruppen «Samiske tall forteller» er en faglig analysegruppe som bidrar med samisk statistikk til regjeringen og Sametinget, se <https://samilogutmutalit.no/nb> (lest 10. april 2025). De la i 2021 fram tall som viser at det er et stort frafall blant elever med samiskundervisning, se Øystein A. Vangsnes, «Den samiske lekkasjen i grunnskulen». Det er trukket fram i artikkelen at strukturelle forhold rundt organiseringen av undervisningen virker å spille en svært viktig rolle for frafallet, se s. 18.

(33) X kommune bes derfor om å sørge for at det fremover gis informasjon så tidlig som mulig om når og hvordan undervisningen i samisk skal skje, slik at eleven og klageren får medvirke til at undervisningen blir best mulig. Det er X kommune som er ansvarlig for elevens opplæring i samisk og å gi informasjon i den forbindelse.

Vurdering av retten til opplæring i samisk fremover

(34) X kommune har varslet at de ikke ønsker at eleven skal delta på språksamling fremover. Det er også fattet et vedtak 11. mars 2025, hvor eleven gis samisk undervisning for skoleåret 2024/2025. Sivilombudet har ikke vurdert dette vedtaket, da klagemulighetene i forvaltningen ikke er brukt, jf. sivilombudsloven § 8. Siden ny opplæringslov har trådt i kraft siden vurderingen av skoleåret 2023/2024, som klagen gjelder, vil Sivilombudet kort kommentere hvilke krav som nå stilles til vurderingen.

(35) Sivilombudet har lagt til grunn at retten til opplæring i samisk, etter gammel opplæringslov, gir samiske elever krav på undervisning som gjør at de kan nå kompetansemålene i læreplanen. Et lignende krav kommer fram i den nye opplæringsloven, samtidig som det nå er presisert at «[k]ommunen skal tilby ein del av opplæringa i samisk i eit samiskspråkleg miljø dersom det er nødvendig for at opplæringa skal være pedagogisk forsvarlig», jf. § 3-2 siste ledd. I lovforarbeidene er det utdypet at «[k]or store delar av opplæringa i samisk det eventuelt er nødvendig å gi i et samiskspråkleg miljø, må komme an på ei konkret vurdering av om den opplæringa eleven får, gir eleven eit grunnlag for å nå kompetansemåla i læreplanen eller ikkje».

(36) Reguleringen er et tillegg til den generelle bestemmelsen om fjernundervisning i § 14-4, som vil supplere vurderingen dersom fjernundervisning benyttes. Det er en forutsetning for fjernundervisning at «det er trygt og pedagogisk forsvarlig». I denne vurderingen skal det blant annet tas hensyn til «elevane sitt høve til læring, utvikling, trivsel og sosial samkjensle», jf. første ledd. Det er trukket fram i lovforarbeidene at blant annet «alder og kor modne elevane er», «kor mykje av opplæringa som skjer gjennom fjernundervisning» og «[o]m og korleis fjernundervisninga blir kombinert med ulike former for fysisk samhandling», har betydning for vurderingen, jf. Prop. 57 L (2022-2023) s. 627.

(37) Samlet må det derfor foretas en bred vurdering av om det er nødvendig at deler av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø for at opplæringen skal være pedagogisk forsvarlig, jf. opplæringsloven § 3-2 siste ledd og § 14-4. Kommunene må gjøre en konkret vurdering hvor det viktigste skrives ned og dokumenteres, jf. også Prop. 57 L (2022-2023) s. 628. Dersom kommunen selv ikke har pedagogisk kompetanse i samisk, er det hensiktsmessig at kommunen rådfører seg med samisklærer eller fagansvarlig hos tilbyder av samiskopplæringen, før tilbudt opplegg ensidig endres fra kommunens side. Denne kontakten bør fremgå av dokumentasjonen.

(38) I tillegg til Grunnlovens krav om at samer skal kunne sikre og utvikle sitt språk, følger det også at «barnets beste [skal] være et grunnleggende hensyn» ved vurderingen, jf. § 104. Det betyr blant annet at barnet skal høres. Se nærmere om dette og til sammenligning sivilombudets rapport om barns rett til medvirkning i skolesaker (skolebytte) (sak 2022/1946).

Videre oppfølging

(39) Som en følge av at X kommune ikke har gitt eleven tilstrekkelig opplæring i samisk og informasjon om retten til opplæring i samisk, vil sivilombudet følge opp saken videre.

(40) Sivilombudet ber X kommune:

1. Vurdere klagers søknad om å få dekket reiseutgifter til språksamlingen på nytt, på bakgrunn av sivilombudets forståelse.
2. Oversende opplysningene på kommunens hjemmeside og de oppdaterte rutinene som gir informasjon om retten til samisk, samt orientere om hvordan kommunen når ut til samiske elever og foreldre, slik at disse får informasjon om rettighetene sine.

(41) X kommunes nye vurdering og opplysningene bes om innen 1. juni 2025.

Konklusjon

(42) Sivilombudet er kommet til at X kommune ikke har gitt eleven tilstrekkelig opplæring i samisk. Eleven har fått for få undervisningstimer i nordsamisk, da språksamlingen ikke ble inkludert i undervisningsopplegget. Den frivillige deltagelsen i samlingen fra elevens side, inngår ikke i kommunens undervisningsopplegg så lenge kommunen ikke dekket reisekostnader til språksamlingen.

(43) X kommunen har ikke dokumentert at det ble vurdert om undervisningsopplegget var forsvarlig. Kommunen har heller ikke gitt god nok informasjon om retten til opplæring i samisk og om undervisningstilbudet.

(44) X kommune er bedt om å vurdere å dekke reisekostnadene til språksamlingen på nytt. I tillegg er kommunen bedt om å redegjøre for hvordan de informerer om retten til opplæring i samisk.

11.4.2025 (2024/6209)