



Nynorsk kultursentrum

Språkfakta 2015

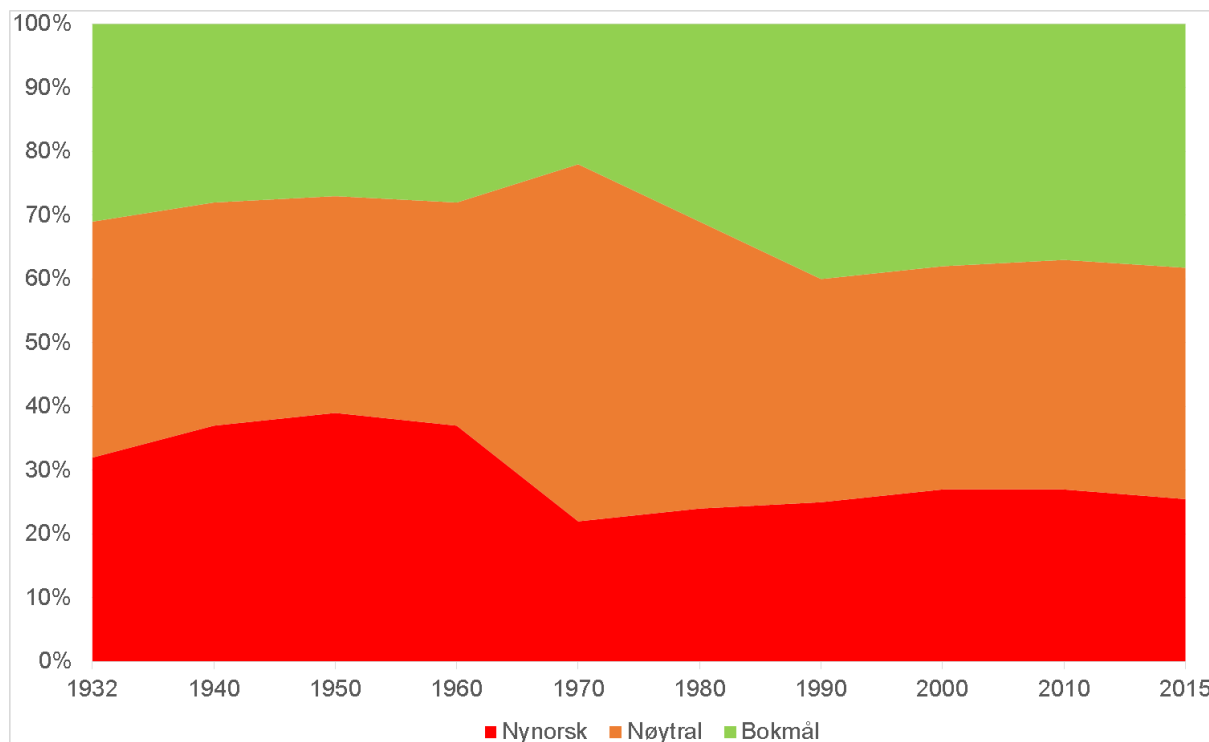
Ei forteljing om språk i Noreg og verda gjennom 850 tabellar



Ottar Grepstad

Utdrag

11 Offentleg forvaltning



Figur 11.1 Tenestemål i kommunane 1932–2015. Prosent

Språkleg regelverk og praksis i offentlig forvaltning har mykje å seie for den allmenne språkbruken i Noreg. Av 428 kommunar i 2015 hadde 113 eller kvar fjerde kommune nynorsk som tenestemål, medan 158 hadde bokmål og 157 var nøytrale. I praksis var dei fleste nøytrale kommunane bokmålskommunar, med Bergen som eit markert unntak. Prosentdelen nynorskkommunar har vore stabil sidan 1970-talet.

14 av 19 fylkeskommunar var språknøytrale, medan tre brukte nynorsk og to bokmål.

Både i 1981, 2006 og 2011 var om lag fire av ti nynorskkommunar misnøgde med den statlege oppfølginga av lov om målbruk i offentlig teneste av 1980, men knapt nokon av kommunane følgde opp med klage. Ni av ti nynorskkommunar hadde ei eller anna form for vedtak om nynorsk også som administrasjonsspråk. Mange gjorde unntak for enkelte yrkesgrupper, utan særskilde vedtak. Mange interkommunale selskap brukte ikkje det administrasjonsspråket kommunane hadde fastsett for eigen bruk.

Mållova blir broten kvar dag men så mange følgjer den at både departement og resten av statsforvaltninga brukte meir nynorsk på 2000-talet enn før. I 2014 var 28 prosent av alle stortingsdokument på nynorsk, mot 13 prosent i 2000, og tre av ti statsorgan oppfylte kravet om minst 25 prosent på kvart språk. Alle skjema for publikum skal liggje føre på begge språka, og det gjorde 78 prosent i 2013, mot 55 prosent i 2000.

Då Stortinget i 2009 slutta seg til hovudlinjene i språkmeldinga *St. meld nr. 35 (2007–2008)*, etablerte dei folkevalde også prinsippet nynorsk. Dette er seinare aldri følgt opp i praksis verken av regjeringar eller andre delar av statsforvaltninga enn Språkrådet.

Stortinget vedtok i 2014 Grunnlova på nynorsk og lett modernisert bokmål. Frå før har iallfall Finland, Canada og Belgia konstitusjonane sine på meir enn eitt språk.

11.1 Tenestemål i kommunar og fylkeskommunar

Frå 2000 til 2015 minka talet på kommunar frå 435 til 428. I 2015 var det 113 nynorskkommunar, dvs. kommunar som har gjort vedtak om at statsorgan skal bruke nynorsk som tenestemål i skriv til kommunen (tabell 11.1.1). Dette var fire færre enn i 2000. 157 kommunar var nøytrale, mot 165 i 2000, medan 158 kommunar kravde at staten skulle bruke bokmål i sin kontakt med dei, mot 165 i 2000. Talet på nynorskkommunar endra seg altså noko mindre enn talet på dei to andre typene kommunar.

Nynorskkommunane var i 2015 fordelte på ti fylke, dei nøytrale kommunane fanst i 17 fylke, medan bokmålskommunane låg i 15 fylke. Berre Sogn og Fjordane var utan så vel nøytrale kommunar som bokmålskommunar, medan berre Vestfold var utan nøytrale kommunar og nynorskkommunar. På Vestlandet hadde Hordaland flest nynorskkommunar (30), på Austlandet Telemark (8) og på Sørlandet Aust-Agder (4). Dette hadde endra seg lite sidan 2000 (tabell 11.1.2).

26 prosent av kommunane hadde nynorsk tenestemål i 2015, mot 27 prosent i 2000 (tabell 11.1.3). Prosentdelen nøytrale kommunar auka i det same tidsrommet frå 35 til 36, medan bokmålskommunar minka frå 37 til 36.

Halvparten av nynorskkommunane følgde i 2015 vedtak om tenestemål frå 1930- eller 1970-åra (tabell 11.1.4). I mange nynorskkommunar har vedtaka om tenestemål vore uendra like sidan 1932 (tabell 11.1.10). I 30 av desse kommunane skriv dei nyaste gyldige vedtaka seg frå før 1940. Kommunesamanslåingane i 1960-åra førte til at 58 kommunar gjorde tilsvarande vedtak i 1960- og 70-åra. Etter 1990 har berre 10 nynorskkommunar gjort språkvedtak.

Vedtaka gav nynorskkommunane ein sterkare posisjon totalt. Frå 1979 til 2015 minka talet på kommunar frå 454 til 428, men talet på nynorskkommunar auka frå 106 til 113 (tabell 11.1.5). Flest nye nynorskkommunar blei det då i Hordaland og Sogn og Fjordane. På fylkesnivå kan denne utviklast følgjast i detalj med tal frå 1986, 1997, 2002, 2004, 2009, 2013 og 2015 (tabell 11.1.6, 11.1.7, 11.1.8, 11.1.9, 11.1.11, 11.1.14 og 11.1.18).

Fylkeskommunen er noko anna i 2015 enn i 1950-åra. Likevel er det interessant at ti fylke hadde nynorsk som tenestemål i 1957.¹⁵⁸

Etter lov om målbruk i offentleg teneste frå 1980 blir tenestemålet i fylkeskommunane avgjort av kor mange nynorsk- og bokmålskommunar det er i fylket; dei nøytrale blir ikkje rekna med. Fire nynorske fylkeskommunar i 1986 var i 2015 blitt til tre – Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal (tabell 11.1.12, 11.1.15 og 11.1.17). Ei endring på kommunenivå i Rogaland oppheva det nynorske kommunefleirtalet i det fylket. Frå 1986 til 2015 auka talet på nøytrale fylkeskommunar frå 6 til 14, medan talet på fylkeskommunar med bokmål som tenestemål minka frå 9 til 2. Det skulle i prinsippet ha endra den språklege praksisen i mange fylkeskommunar, men den saka har aldri vore undersøkt.

¹⁵⁸ H.Aa. [Hans Aarnes]: «Noreg», *Norsk Allkunnebok*, band VIII, spalte 1117.

Sidan 1980 har berre tre kommunar gjort om tidlegare vedtak om nynorsk tenestemål. Begge er blitt nøytrale: Gjerstad i Aust-Agder, Rennesøy i Rogaland og Gjemnes i Møre og Romsdal. Bjerkreim i Rogaland har gjort eit vedtak som er uklart formulert, men som blir tolka slik at kommunen har nynorsk tenestemål og er nøytral i administrasjonsspråk. Kvar kommune er ordna etter tenestemål i 2009, 2013 og 2015 (tabell 11.1.13, 11.1.16 og 11.1.19).

I ei spørjeundersøking i 2006 svara i alt ni kommunar og ein fylkeskommune at det administrativt eller politisk hadde vore oppe framlegg om endring av tenestemål etter 1996 (tabell 11.1.20). Kommunane ligg i Oppland, Aust-Agder, Rogaland og Møre og Romsdal. Då same spørsmålet blei stilt i 2011, om tida etter 2000, svara fem nynorskkommunar at det hadde vore oppe framlegg om å endre tenestemål til nøytral (tabell 11.1.21). Dei fleste var nok fanga opp av undersøkinga i 2006. Noko spesielt var det at 13 kommunar som i forskrifta til mållova var førte opp som nynorskkommunar, svara i 2011 at dei var språknøytrale. Ein del kommunar kjende altså ikkje til sine eigne språkpolitiske vedtak.

Saka om tenestemål var blitt reist i 1921. Då vedtok Voss kommune å krevje at staten skulle bruke nynorsk i all kontakt med kommunen (tabell 11.9.1). Dette opna for at alle kommunar kunne gjere vedtak i saka, og ei rekkje kommunar følgde raskt opp. Alt før utgangen av 1922 hadde 117 eller kvar femte kommune gjort vedtak om nynorsk som tenestemål vedteke nynorsk tenestemål (tabell 11.1.2). Fem år seinare var det nynorskkommunar i 12 av 19 fylke. På det meste, i 1954, hadde Noreg 291 nynorskkommunar – 39 prosent av alle.

Sidan 1970-åra har om lag kvar fjerde kommune hatt nynorsk tenestemål. Liksom kyrkjesokna fungerer altså kommunane som stabiliserande element i den språkdelte norske kulturen (sjå kapittel 17).

Utover på 1900-talet og fram til i dag har styrkeforholdet mellom nynorsk, nøytral og bokmål skifta, og tendensen har vore at bokmålskommunane er blitt fleire, dei nøytrale færre, rekna i prosent. Prosentdelen nøytrale kommunar var på sitt høgste i 1965, under dei mange kommunesamanslåingane. Då var 59 prosent nøytrale. Det kan ha å gjere med at mange kommunar gjorde førebelse vedtak i saka, og gjorde dei ingen vedtak, blei dei rekna som nøytrale. Slik er det framleis: Fråvær av vedtak gjer kommunen språknøytral.

I 2009 var 36 prosent av kommunane språknøytrale, mot 35 prosent i 1985. I seinare år er det dei språknøytrale kommunane som har auka mest, rekna i absolutte tal. I eit lengre tidsperspektiv er det derimot bokmålskommunane som er blitt fleire. Då nynorskkommunane var som flest i 1954, utgjorde bokmålskommunane berre 27 prosent. I 2009 brukte derimot 37 prosent av kommunane bokmål tenestemål.

11.2 Nynorsk og bokmål i staten

Like sidan 1885 har offisiell norsk politikk vore språkleg jamstelling mellom bokmål og nynorsk. Det viktigaste staten har gjort, er å etablere formelle rammevilkår i form av lover og ein eigen språkpraksis som legitimerte ein nynorsk skriftkultur. Den som vil forklare tilstanden for nynorsk skriftkultur i Noreg, kan ikkje oversjå staten.

Lov om målbruk i offentleg teneste har verka sjølv om mange ikkje har følgd lova: Nynorsk blei mykje meir brukt i offentleg forvaltning i 2015 enn 50 år tidlegare.

Skiftande regjeringar brukte mykje meir nynorsk i stortingsdokument utover på 2000-talet enn i 1960- og 1970-åra (tabell 11.2.1). I absolutte tal auka talet på nynorske stortingsdo-

kument frå 8 i 1961–62 til 40 i 190 og 66 i 2010. På same tid auka prosentdelen nynorske dokument frå 3 til 31. Berre sidan 1980 er den nynorske prosentdelen blitt dobla. Frå 1961 til 2010 fall derimot det absolutte talet på bokmålsdokument frå 296 til 145.

Skilnadene mellom departementa har vore store. Mållova frå 1980 inneber eit krav om at minst 25 prosent av dokumenta skal vere på nynorsk. I åra 1988–2000 var det ingen departement som heile tida oppfylte dette kravet. Men det kom seg. Tre departement hadde minst 25 prosent av stortingsdokumenta på nynorsk i 1988, og i 2000 var der sju slike departement (tabell 11.2.2). Den samla auken i bruk av nynorsk kom ved at mange fleire departement brukte meir nynorsk. I 1988 laga sju departement mindre enn 10 prosent av stortingsdokumenta på nynorsk, i 2000 berre to.

Frå 1990-åra tok ein til å registrere også sidetal i dokumenta, og denne dokumentasjonen har vore einerådande etter 2010. Rekna i sider var 13 prosent av stortingsdokumenta på nynorsk i 2000 (tabell 11.2.3). Dette auka år for år, passerte 25 prosent i 2013 og nådde opp i 28 prosent i 2014 (tabell 11.2.4). Aldri var det samla resultatet betre enn i 2014. Tre departement passerte 25 prosent-kravet i 2000, og i 2014 gjorde åtte departement eller halve regjeringa det same. Tendensen til at fleire departement brukte meir nynorsk, var tydeleg utover på 2000-talet. Mellom 201 og 2014 var det berre eitt departement som eitt år ikkje leverte frå seg eit einaste stortingsdokument på nynorsk: Kulturdepartementet i 2014.

Departementa brukte i åra etter 2010 jamt over meir nynorsk i dokument på 1–10 sider enn i stortingsdokument, men ikkje i 2014 (tabell 11.2.5). Slike dokument på nynorsk har utgjort 20–25 prosent dei fleste åra etter 1995. Mellom 1995 og 2014 oppfylte berre Kulturdepartementet kvart år 25 prosent-kravet, medan Forsvarsdepartementet aldri gjorde det.

For dokument på meir enn 10 sider frå departementa har bokmål dominert fullstendig like frå den første dokumentasjonen i 1996 (tabell 11.2.6 og 11.9.6). Nesten kvart år var mindre enn 10 prosent av dokumenta på nynorsk, og ingen av departementa var i nærleiken av å oppfylle 25 prosent-kravet kvart år. Regjeringa sett under eitt sende frå seg 12 prosent av slike større dokument på nynorsk, og det var meir enn i noko av åra 2006–2013. Årsaka til desse begredelege tala vil finnast langs aksene mellom likesæle og boikott.

Kulturdepartementet har ansvaret for at gjeldande språkpolitikk og lovverk blir følgd i statsforvaltninga. Til og med 2014 førte dette departementet tilsyn med oppfølging av mållova i departementa, men delegerte dette arbeidet til Språkrådet frå og med 2015. Det har vist seg å vere krevjande å gjere mållov og språklege rettar til like sjølvsegde faktorar i kvardagen som arbeidsmiljølov og rekneskapsreglar. Svært mange departement, statlege forvaltingsorgan og institusjonar avgrensar denne språklege verksemda si til eit nødvendig minimum. Svært få prøver også å gjere meir enn dei formelt må gjere. Denne minimumsstrategien har prega både statleg og mykje anna offentleg forvaltning lenge.

Frå og med 1994 har Språkrådet ført eit systematisk tilsyn med alle statsorgan under departementsnivå. I seinare år har gjerne meir enn 120 slike organ svara (tabell 11.2.7). I gjennomsnitt svarar åtte av ti institusjonar kvart år. Om lag tre av ti statsorgan oppfylte kravet om 25 prosent nynorsk både for mindre og større dokument. I større grad enn departementa greidde dermed statsorgan å lage både kortare og lengre tekstar på nynorsk.

Det følgjer av mållova at skjema som publikum skal fyller ut, skal liggje føre på både nynorsk og bokmål. I 2000 var 55 prosent av dokumenta på begge språka, og i 2013 gjaldt dette 76 prosent. I det same tidsrommet auka talet på dokument frå 2500 til 2900.

Målt i sidetal er der ein tydeleg tendens til at nynorsk i større grad blir brukt i korte dokument, dvs. dokument på mindre enn ti sider, enn i lengre. Utviklinga i åra etterpå har

ikkje vore særleg positiv, og det er såleis ikkje publisert oppdaterte versjonar av dei nemnde tabellane.

Generelt er informasjonane om andre typar dokument enn stortingsdokument usikre fordi tala byggjer på eigenrapportering. Kulturdepartementet har difor teke ein del av desse tala med ei klype salt.

Mållova har føresett ei utbreidd skrivekunne i nynorsk på tvers av skiljet mellom bokmål og nynorsk som førstespråk. Med ei stor statsforvaltning konsentrert om Oslo-området har dette vore ein føresetnad for at språkbruken ikkje skulle løysast mekanisk gjennom omsetjing. Rekrutteringa av nynorskbrukarar til denne delen av statsforvaltninga har aldri vore stor.

Då Stortinget i 2006 den førebels siste stortingsmeldinga om lov om målbruk i offentleg teneste, sa viste statsråd Trond Giske til at «det er bare 3 % av de ansatte i sentraladministrasjonen som har nynorsk som hovedmål».¹⁵⁹ «Én ting er sentraladministrasjonen», repliserte Olemic Thommessen. «En annen er en ganske stor offentlig sektor i resten av landet og hensynet til minoriteters mulighet til deltakelse.» Giske svara med eit sitat frå kulturmeldinga som regjeringa Bondevik II la fram i 2003: «Toleranse for nye kulturimpulsar må heller ikkje verta eit påskot til å forneakta det tradisjonelle kulturmangfaldet vårt.»¹⁶⁰

11.3 Lovverk og regelverk

Den 6. mai 2014 vedtok Stortinget Grunnlova på nynorsk med 168 røyster mot ei røyst. Vedtaket sette eit første punktum for ein debatt som hadde vart i 12 år.¹⁶¹

Språkforskaren Finn-Erik Vinje hadde på oppdrag frå Stortinget gitt ut ei bok om språket i Grunnlova i 2002. Der tok han til orde for ei varsam modernisering av Grunnlova på bokmål. Hausten 2008 fremja Carl I. Hagen og Finn-Erik Vinje det grunnlovsforslaget som måtte til. Rådet i Nynorsk kultursentrum bad i 2010 kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget om at Grunnlova også blei omsett til moderne nynorsk. Det standpunktet vann sakte, men sikkert støtte i fleire parti, og eit stort fleirtal i Stortinget bad våren 2012 om at Grunnlova også blei omsett til nynorsk.

Under leiing av Hans Petter Graver la Grunnlovsspråkutvalget fram eit slikt forslag i september same året, saman med ein tilsvarande versjon på moderne bokmål. Då Stortinget tok stilling våren 2014, var det likevel Vinje-versjonen frå 2008 som blei vedteken saman med Graver-versjonen på nynorsk. Den nynorske Grunnlova blei vedteken med fleire røyster enn bokmålsversjonen og den nynorske versjonen blei dermed *lex superior*.

Fleire statar har konstitusjonane sine på fleire språk, og komitéfleirtalet viste til dette i innstillinga: «F l e r t a l l e t er vidare kjent med at flere andre europeiske land allerede har hatt sin grunnlov på ulike språk i en årrekke uten at det har syntes å forårsake vanskeligheter. Eksempler på slike land er Belgia, Finland og Sveits, hvor grunnloven foreligger på de offisielle skriftspråkene.»¹⁶²

I Noreg blei fem komplette omsetjingar av Grunnlova til nynorsk publiserte mellom 1878 og 1985. Fleire av desse kom til «etter vedtak av Justisdepartementet». Tekstane blei

¹⁵⁹ *Forhandlinger i Stortinget*, møte 16.3.2006.

¹⁶⁰ *St.meld. nr. 48 (2002–2003) Kulturpolitikk fram mot 2014*, s. 193.

¹⁶¹ Framstillinga byggjer på Ottar Grepstad: «Då Grunnlova blei nynorsk», *Vågå – sagt og skrivi gjennom ti'n*, årbok 2014, s. 6–23.

¹⁶² *Innst. 177 S (2013–2014) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*, s. 52.

trykte i bøker som jamt kom i nye utgåver og opplag, og Grunnlova på nynorsk var tilgjengeleg så å seie heile tida mellom 1875 og 1989. Det vesle tomrommet 1990–2012 kan difor gjerne kallast *det danske mellomspil*.

For kvar ny omsetjing til nynorsk hadde verket frå Eidsvold fått ein ny tittel. Språket endra seg meir enn jussen. På nynorsk var Grunnlova vore skriven på både trøndermål, klassisk i-mål og moderne nynorsk.

Alt i 1814 låg dei første offisielle omsetjingane av Grunnlova til engelsk og fransk føre – seinare også til tysk. Slike bruksutgåver er vanlege i mange land.

Nynorsk faktabok 1998 publiserte for første gong eit samla oversyn over alle lovene som blei vedtekne av Stortinget sidan den første i 1894 og fram til 1994, og kor mange som blei omsette til nynorsk. Dette er seinare blitt delvis oppdatert (tabell 11.3.1). Utanom dei tyske krigs- og okkupasjonsåra blei nær 7000 lover vedtekne mellom 1900 og 2012. Av desse var 500 på nynorsk, eller sju prosent. Nærmare 500 av desse blei vedtekne etter 1945. Ein større del av dei lovene som enno gjaldt i 2004, var på nynorsk, 17 prosent. Innslaget av nynorsk i juridiske tekstar og dermed rettsstellet er såleis vesentleg større no enn før 1940, til skilnad frå både kyrkje og skule.

Politisk sett er det interessant at lovvedtak på nynorsk utgjorde den største prosentdelen i perioden 1945–1964, i dei to tiåra då den sosialdemokratiske orden rådde, som historikaren Berge Furre har kalla perioden 1952–1973.¹⁶³ Målrørsla og Arbeiderpartiet har ikkje alltid funne kvarandre, men nettopp då partiet dominerte Stortinget mest, kom det også flest lover på nynorsk. Rett nok var språket til saksordføraren som regel avgjerande for språket i lovvedtaket, men mange av saksordførarane må ha kome frå regjeringspartiet.

Nynorsk blir meir brukt i lover enn i forskrifter til lovene. Frå og med 2009 var berre godt og vel to prosent av forskriftene på nynorsk (tabell 11.3.5).

Med EØS-avtalen frå 1994 blir det laga svært mange rettsdokument på norsk som er knytte til denne avtalen. Tal dokument ligg føre for 2009 og 2010; der var 12 prosent av dokumenta på nynorsk (tabell 11.3.4). For seinare år blir det rekna sidetal. I 2011 kom det EØS-rettsdokument på til saman 4800 sider. Av desse var 4356 eller ni prosent på nynorsk. I 2014 hadde dokumentmengda auka til 6600 sider, men berre 218 sider eller tre prosent var då på nynorsk. Likevel blei nynorsk meir brukt i rettsdokument knytte til EØS-avtalen enn i eigne norske lover og forskrifter. Ikkje berre det: Eining for EØS-omsetjing i Utanriksdepartementet hadde mykje betre oversyn over språkfordelinga enn Lovdata.

Mållova er nok ikkje den lova som mest konsekvent blir følgd. Dokumentasjonen ovanfor frå systematisk tilsyn gjennom fleire tiår viser likevel at lova har verka, og truleg har det systematiske tilsynet hatt mykje å seie. Mållova er utan formelle sanksjonar, men kombinasjonen av lov og tilsyn er ikkje ueffen.

Frå og med 2001 er talet på klagesaker om mållova dokumentert (tabell 11.3.2). Dei siste åra har det kome mellom 40 og 80 klagar, og i perioden 2006–2014 behandla Språkrådet 620 klagesaker. Der kunne nok ha vore fleire. I ei spørjeundersøking i 2006 var seks av ti kommunar nøgde med statens oppfølging av mållova (tabell 11.3.3). Minst nøgde med fylkeskommunane og kommunane i Telemark. Fem år seinare svara berre ein av ti kommunar at dei faktisk hadde klaga på brot på mållova (tabell 11.3.6). Like mange svara at dei ikkje kjende til nokon slik klagerett og dermed ikkje kjende særleg godt til kva som står i denne lova.

I spørjeundersøkinga frå 2011 var det ingen nynorsk-kommunar som svara at dei alltid fekk skriv frå staten på nynorsk (tabell 11.3.7). Derimot svara fire av ti at dei sjeldan eller aldri

¹⁶³ Berge Furre: *Vårt hundreår*, Oslo 1991.

fekk slike skriv. Heller ikkje var det nokon nynorskkommune som alltid fekk e-postar på nynorsk frå statsforvaltninga (tabell 11.3.8). Her var det endå fleire som svara at dei sjeldan eller aldri fekk slike på nynorsk. Det klare intrykket nynorskkommunane sat med, var at sentrale statsorgan brukte nynorsk minst og dei lokale mest (tabell 11.3.9).

Dei hadde grunn til å klage, men gjorde det nesten aldri. Språkrådet følgde opp undersøkinga med brev 24.8.2011 til alle sentrale statsorgan under departementsnivå. På den andre sida: Staten brukte etter kvart meir nynorsk, men i kommunane var misnøya den same.

I språkmeldinga *St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening* om ein heilskapleg språkpolitikk tok regjeringa Stoltenberg II i 2008 til orde for prinsippet nynorsk: «Nynorsk høyrer i utgangspunktet alltid med der norsk språk blir tematisert eller brukt. I dei tilfella der nynorsk likevel ikkje er ein relevant faktor, må dette legitimerast aktivt og behova til nynorskbrukarane bli dekte.»¹⁶⁴. Dette politiske imperativet var per 2015 de facto ikkje brukt som argument eller som tilvising i eit einaste dokument frå noka regjering eller nokon annan del av statsforvaltninga enn Språkrådet.

11.4 Administrasjonsspråk i kommunane

Mykje kan seiast om språkpraksis i statsforvaltninga, men staten har iallfall etablert eit system for å gå seg sjølv eter i saumane. Noko slikt manglar norske kommunar heilt.

Kva språk kvar enkelt kommune bruker i eigen administrasjon, finst det inga samla oversikt over. Det nærmaste ein kjem, er med i *Språkfakta 2015*. Nokre kommunar veit heller ikkje sjølve kva vedtak dei har gjort. Som oftast er det likevel samsvar mellom administrasjonsmålet i kommunen og det språket kommunen har gjort vedtak om som tenestemål frå statens side.

Éin fylkeskommune skil seg ut. Telemark fylkeskommune er nøytral i tenestemål, men vedtok både i 2001 og 2005 at nynorsk skal vere administrasjonsspråket for saker til fylkestinget og andre politiske utval. I alle andre saker står sakshandsamarane fritt til å bruke nynorske eller bokmål. I praksis har skilnaden mellom nøytral og bokmål lite å seie, som uttrykt i Ingrid Kvissels mållov: «Dei som påstår seg nøytrale i språkspørsmålet skriv alltid bokmål.»¹⁶⁵

Den første kartlegginga av vedtak om administrasjonsspråk blei gjennomført i 2006 og gjaldt dei kommunane og fylkeskommunane som då hadde nynorsk tenestemål (tabell 11.4.1). 93 svara, og det gav ein svarprosent på 79.

Undersøkinga stadfesta oppfatninga om at vedtaka om nynorsk tenestemål gjerne også gjeld som vedtak om nynorsk som administrasjonsspråk for dei kommunalt tilsette. Godt og vel halvparten av kommunane svara at slik var det, men tre firedelar svara også at dei hadde eigne vedtak om administrasjonsspråk. Då eit liknande spørsmål blei stilt i 2011, svara 26 prosent av nynorskkommunane at vedtaket om tenestemål gjeld, medan 67 prosent hadde vedtak om nynorsk som administrasjonsspråk (tabell 11.4.4). Det vil seie at ni av ti kommunar hadde eit reelt vedtak.

Målet var å dokumentere den formelle og faktiske bruken av tenestemål og administrasjonsspråk. Det blei også stilt fleire spørsmål om korleis kommunane såg på statens oppføl-

¹⁶⁴ *St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening*, s. 82.

¹⁶⁵ Gudmund Hernes: *Hvorfor mer går galt*, Oslo 1981

ging av mållova. 35 prosent var ikkje nøgde med måten statleg forvaltning praktiserer sin eigen målbruk på overfor kommunane. Den eine gongen eit liknande spørsmål var blitt stilt til alle kommunane, var i 1981. Då svara 40 prosent av nynorskkommunane at statsorgan sjeldan etterlevde regelen om tenestemål. I den grad desse spørsmåla kan jamførast, var misnøya altså om lag like stor i 2006 som 25 år tidlegare. Kommunane på Austlandet var i 2006 meir kritiske til staten enn vestlandskommunane var, og i vest var kommunane i Sogn og Fjordane dei mest kritiske.

Berre éin kommune hadde i 2006 gjort vedtak om at enkelte avdelingar eller etatar ikkje er bundne av dei formelle språkvedtaka (tabell 11.4.2). I spørjeundersøkinga frå 2011 svara ein av ti kommunar at dei ikkje hadde noko vedtak, men ein praksis for unntak (tabell 11.4.5). Korleis denne praksisen er, sa kommunane ein del om i 2006. Då svara kvar sjette kommune at avdelingar, yrkesgrupper eller nøkkelpersonar i praksis gjerne eller jamt over ikkje bruker nynorsk som administrasjonsspråk (tabell 11.4.3). Dette gjaldt særleg innanfor ikt og helse- og sosialsektoren; fleire nemner legane særskilt. Regjering Bondevik II regulerte dei regionale helseføretaka med eiga forskrift om mållova i 2004, til klare protestar frå fleire føretak. Den same samfunnssektoren sleit altså mange kommunar med også.

84 prosent av nynorskkommunane hadde i 2011 den praksis at dei brukte nynorsk i alle brev til privatpersonar, 13 prosent svara på same språket som brevskrivaren hadde brukt, og 3 prosent lét språket til saksbehandlaren avgjere (tabell 11.4.6).

Fleire kommunar hadde gitt opp i 2006. Dei svara at medarbeidarar som var for dårlege i nynorsk, fekk gjere som dei ville. Særleg gjaldt dette kommunar i Rogaland. Klepp kommune stadfesta nynorsk tenestemål i 1998, men la ingen føringar for språkbruken i administrasjonen. I praksis hadde det ført til at større dokument og planar var på nynorsk, og at saksbehandlarar elles stort sett brukte nynorsk og bokmål som dei ville. Bjerkeim kommune gjekk over til nøytralt administrasjonsspråk i 2003, Tysvær kommune stilte medarbeidarane sine ganske fritt i 2005, og Time kommune vedtok i 2006 at «saksbehandlarar som ikkje meistrar nynorsk, kan nytta bokmål i saksbehandling og i andre planar».

Undersøkinga frå 2006 dokumenterte altså at særleg legar, ingeniørar og datafolk i den kommunale forvaltninga er blitt ein språkleg elite som langt på veg gjer som dei vil. Nokre av dei best betalte og best utdanna yrkesgruppene fekk dermed særrettar.

Ei av årsakene til at nynorskkommunane stilte seg sjølve i ei slik klemme, kom til syne i undersøkinga frå 2011. Der viste det seg at tre av ti nynorskkommunar ikkje stilte språkkrav når dei lyste ut ledige stillingar (tabell 11.4.7). To tredelar opplyste derimot om administrasjonsspråket i kommunen.

Det går att i 2011-undersøkinga at nynorskkommunane og nøytrale kommunar ofte følgjer same praksis. Det vil seie at nynorskkommunane uventa ofte lét vere å profilere seg som nynorskkommunar i den språklege kvardagen. Slik er det også i drifta av kommunale og interkommunale føretak. Åtte av ti kommunale føretak brukte same administrasjonsspråket som kommunen – to av ti gjorde det altså ikkje (tabell 11.4.8). Berre halvparten av nynorskkommunane svara at interkommunale selskap brukte same administrasjonsspråk som dei. Mange slike selskap kan vere danna saman med kommunar med anna administrasjonsspråk, eller kommunane kan ha late vere å stille språkkrav. Begge delar forsterkar biletet av at mange nynorskkommunar gjer lite ut av posisjonen sin.

11.9 Historisk statistikk

Administrativt kom eit språkmønster i Noreg til syne alt i 1924. Då hadde 563 av 725 av kommunar svara på spørsmål frå Postverket om kva språk dei ville ha på oppslag m.m.¹⁶⁶ Postverket hadde sendt ut spørsmåla sommaren 1923 og gjennomførte den første landsdekkjande språkundersøkinga, i full skala. 228 kommunar (40 prosent) ville ha materiell på nynorsk, 222 kommunar (39 prosent) berre på bokmål og 97 kommunar (17 prosent) ville ha materiell på både nynorsk og bokmål. 16 kommunar visste ikkje.

Eit tidleg spor av dokumentert språkpraksis i statsforvaltninga gjeld språk i rundskriv frå departementa 1976–1990 (tabell 11.9.2). Den utviklinga i retning av meir nynorsk og mindre bokmål frå staten som er dokumentert på feire område ovanfor, viser seg også her. Frå å utgjere to prosent av alle rundskriv i 1976 kom åtte prosent av dei på nynorsk i 1990. I tillegg kom då seks prosent av rundskriva på både nynorsk og bokmål.

I verksemda til departementa og statsorgan under departementsnivå var innslaget av nynorsk mykje lågare i 1995 og 1996 (tabell 11.9.5). I 1996 utgjorde nynorskdokument berre 14 prosent av heile publikasjonsmengda. Dei tre departementa som brukte mest nynorsk, var Finans, Kultur og Utdanning. For statsorgan under departementsnivå kom også Justis og Kommunal bra ut i 1996. Til gjengjeld var nynorsk mykje brukt i den utoverretta verksemda i form av pressemeldingar, rundskriv og stillingsannonser, så mykje at 30 prosent av alle departementale skriv i 1996 var på nynorsk.

Eit ytterpunkt i dokumentasjonen er å kartleggje om statsrådar (eller andre personar i formelle maktposisjonar) bruker nynorsk eller bokmål. Nokon direkte samheng mellom personleg språk og politisk profil kan ein ikkje vente, men det er eit kuriøst faktum at regjeringa Solberg frå 2013 nok er den første regjeringa etter 1945 som var utan ein nynorskbrukar blant statsrådene.

Den språklege samansetjinga av regjeringar har aldri vore dokumentert. Det nærmaste vi kjem, er den riksmålsprofilerte forleggjaren Henrik Groths arbeid. Han peika i 1974 på at Sigurd Hoel i si tid hadde funne ut at Noreg hadde hatt 24 kyrkjeministrar etter 1905. Av dei hadde 18 vore nynorskbrukarar, med ei amla funksjonstid på 40 år, medan seks bokmålsstatsrådar hadde sete i sju år. Til og med 1974 hadde Noreg hatt 29 statsrådar, og dei 22 nynorskbrukarane blant desse hadde ei samla funksjonstid på 56 år, medan sju bokmålsministrar hadde vore med i 15 år.¹⁶⁷

Når denne ministerlista blir strekt fram til 2015, har Noreg hatt 46 kulturministrar etter 1905.¹⁶⁸ 25 av dei har vore nynorskbrukarar, 21 bokmålsbrukarar. Dei nynorske kulturministrarane hadde ved inngangen til 2015 hatt ei samla funksjonstid på 62 år, bokmålsstatsrådene 49 år. Kva det forklarar av den språklege kulturpolitikken i alle desse åra, er ei anna sak.

Tema: språkportrett av nynorskkommunane

Nynorskkommunane si rolle i den språkdeltede norske kulturen er prega av stor variasjon kommunane imellom (tabell 11.9.7).

¹⁶⁶ *Den 17de Mai* 22.3.1924.

¹⁶⁷ Henrik Groth: *Stat og kultur*, Oslo 1974, s. 36.

¹⁶⁸ Eigne utrekningar på grunnlag av offisielle regjeringslister.

I 1885 vedtok eit stort fleirtal i Stortinget å jamstille det nye landsmålet med det etablerte skriftspråket i landet. Dette er blitt kalla jamstillingsvedtaket. Vedtaket frå 1885 er den absolutte og overordna premissen for alt som seinare har vore gjort språkpolitisk. I dei hundre åra norske parti har programfesta noko om språkpolitikk, har ikkje eitt einaste parti på Stortinget teke til orde for å oppheve dette vedtaket. Derimot har to parti gått inn for å lempe på krava i den lova om målbruk i offentleg teneste som Stortinget vedtok i 1980, og som bygde på ei tilsvarande lov frå 1930.

Grunnlaget for regulering av målbruken i offentleg forvaltning var det Gustav Indrebø i 1932 kalla kommunalmålprinsippet, og som var blitt innført med lov om målbruk i offentleg teneste i 1930. Det inneber at kommunane som institusjonelle einingar avgjer kva språk staten skal bruke overfor dei. Dette prinsippet om kommunal språkmakt har knytt målbruken i delar av statsforvaltninga så sterkt til lokale avgjerder at bruken av nynorsk i offentleg forvaltning er blitt sterkare regionalisert. Såleis kan mållova ha vore ein viktig del av den faktiske språklege regionaliseringa i Noreg. Eit viktig poeng er at dette prinsippet blei innført då talet på kommunar var svært høgt. Verknaden kan vere ein annan når kommunane blir færre.¹⁶⁹

Nynorskkommunane er viktige ved at dei dominerer innanfor det nynorske. Ni av ti nynorskelevar i grunnskulen budde i skuleåret 2014/15 budde i desse kommunane, men berre sju av ti vernepliktige. Nær åtte av ti kyrkjesokn med nynorsk liturgi låg i nynorskkommunar.

Nynorskkommunane har mange av dei administrative einingane i både skule og kyrkje. 23 prosent av alle kyrkjesokna i landet ligg i desse kommunane, 20 prosent av grunnskuleane og 15 prosent av dei vidaregåande skuleane.

569 000 menneske budde i nynorskkommunane i 2015. Dette var 11 prosent av det samla folketalet i landet. Denne prosentdelen har vore ganske stabil sidan 1974, med større endringar begge vegar i tiåra før.

Bruken av nynorsk tenestemål i kommunane følgjer i hovudsak same tendensen som skulemålet. Det var i første halvdel av 1950-åra at nynorskkommunane utgjorde den største prosentdelen av alle innbyggjarane, 22 prosent. I absolutte tal blei toppen nådd i 1957.

Kommunane med nynorsk som tenestemål representerer store økonomiske verdiar (tabell 11.9.4). Det nynorske kommune-Noreg hadde i 1995 22,5 milliardar i inntekter. Av dette utgjorde dei tre fylkeskommunane 9,8 milliardar, eller 44 prosent. Desse tala har ikkje vore oppdaterte seinare.

Derimot ligg det føre dokumentasjon av at mange enkeltpersonar er direkte knytte til verksemda i nynorskkommunane (tabell 12.9.6 og 12.9.7). Nær 2600 folkevalde – kvar fjerde kommunalpolitikar i landet – sit med den politiske makta i desse kommunane. I ein gitt situasjon kan det vere ein maktfaktor å rekne med.

Dei tilsette i primærkommunane utførte i 1995 21 600 årsverk (tabell 11.9.3). I 2004 hadde dette auka til vel 35 000 årsverk. Omrekna til enkeltpersonar vil det seie at nynorskkommunane i 2004 sysselsette om lag 44 000 personar. I tiåret 1995–2004 ekspanderte kommune-Noreg kraftig. Ei tid kunne det sjå ut til sysselsetjingsveksten var sterkare i nynorskkommunane enn i andre kommunar. På 2000-talet auka derimot folketalet i nynorskkommunane mindre enn for landet under eitt.

Med endringa i oppgåvefordelinga mellom stat, fylke og kommunar dei siste åra spelar fylkeskommunane no ei mindre rolle rekna i sysselsetjing. I 1995 blei det utført 12 900 årsverk i dei nynorske fylkeskommunane. Etter at staten tok over sjukehusa, fall talet til 6700 årsverk. Dette utgjorde om lag 8400 tilsette.

¹⁶⁹ Kåre Lilleholt og Jens Kihl: *Rapport om kommunereforma – frå Askvoll til Åseral*, Oslo 2014, s. 31.

Desse analysane av den politiske og økonomiske rolla til nynorskkommunane har ikkje oppdaterte.

Perspektiv: mållov, språklov og kommunar

Kvar du bur og kva språk du bruker, har mykje å seie for synet ditt på nynorsk og bokmål, og bruken av desse språka. Det er dokumentert gjennom ei rekkje undersøkingar som er presenterte i *Språkfakta 2015* (sjå kapittel 5 og 7).

Etter 1900 har Noreg på det meste hatt 747 kommunar – frå 1931 til 1942. Dei mange samanslåingane i 1960-åra reduserte talet på kommunar frå 732 i 1960 til 451 i 1970. Røynslene med samanslåtte kommunar førte fleire stader til omgjering av desse vedtaka, og frå 1977 hadde Noreg 454 kommunar. Med åra minka dette til 428 i 2015.

Der var 290 kommunar med nynorsk tenestemål i 1955. 243 av dei blei slått saman med andre kommunar – 101 gjekk inn i større nynorskkommunar, 142 gjekk inn i nøytrale kommunar eller bokmålskommunar. Av dei 47 kommunane som stod att, blei 38 verande nynorskkommunar, medan ni valde vekk nynorsk som tenestemål seinare.¹⁷⁰

Spørsmåla om kor mange kommunar Noreg bør ha og kor mange innbyggjarar dei bør ha, kom opp att i 1990-åra. I 1992 tok eit offentleg utval til orde for ein ny runde med samanslåingar. Samfunnsforskarane Jon Naustdalslid og Andreas Hompland peika på at framlegga frå utvalet ville redusere kommunetalet til om lag 250.¹⁷¹ Det språklege perspektivet brukte dei ikkje, men ut frå det dei to samfunnsforskarane kalla ei dødsliste, kunne ein rekne seg fram til at Noreg ville stå att med mindre enn 70 nynorskkommunar. Det kunne innebære at bruken av nynorsk mange stader ville falle under nivået for minste kritiske masse, dvs. det minimum ein treng for å kunne utrette noko.

Regjeringa Solberg sette i 2014 i gang ein prosess med avgjerdsfrist i 2016 og gjennomføring innan utgangen av 2019. Målet var å omforme Noreg til ein stat med 100 kommunar. Det ville i så fall føre til at Storbritannia er det einaste europeiske landet med større kommunar enn Noreg. Danmark hadde nokre år tidlegare omorganiserte det regionale nivået til 100 kommunar som til saman forvaltar eit område like stort som Sørlandet og Telemark.¹⁷² Dei tre fylka hadde i 2014 48 kommunar. Prosessen gjekk sakte, og statsminister Erna Solberg sa i august 2015 at målet no var å kome ned under 400 kommunar.¹⁷³

Frå 1992 til 2009 blei det berre ni færre kommunar i landet – frå 439 til 430. Mellom 2010 og 2015 blei to til borte. På 2000-talet vedtok Stortinget å overføre fleire funksjonar og oppgåver til kommunane. Særleg nye oppgåver i helsesektoren utfordra på ny storleiken til kommunane. Framleis var dei språklege perspektivet lite framme i det samla ordsiftet, som dermed avdekte at mållova har vore gjort for mykje til eit spørsmål om statens rolle og for lite til eit ansvar for kommunane.

Då regjeringa Nordli i 1979 la fram forslag til den mållova Stortinget vedtok året etter, hadde dei ikkje funne grunnlag for å gi reglar for kommunal og fylkeskommunal målbruk. Styresmaktene ville heller i seinare stortingsmeldingar om språkleg jamstilling i staten vurdere «nærmare føresegner» på det området. Først i 1999 blei saka følgd opp. Då utnemnde

¹⁷⁰ Kåre Lilleholt og Jens Kihl, same staden, s. 10.

¹⁷¹ Jon Naustdalslid og Andreas Hompland: *Dei arme små*, Oslo 1993.

¹⁷² Saksutgreiing i Landssamanslutninga av nynorskkommunar, juni 2014.

¹⁷³ *Aftenposten* 10.8.2015.

regjeringa Bondevik I ei arbeidsgruppe som blant anna skulle vurdere om det burde lagast slike reglar. Gruppa konkluderte med varsemnd og atterhald om at tilhøvet mellom kommunane og målbruksreglane burde takast med i drøftingane av ei mogleg omorganisering på regionalt nivå.¹⁷⁴

Verkeområdet var det viktigaste emnet i mandatet for gruppa. Like sidan 1920-åra hadde målrørsla gjerne retta merksemda mot verkeområdet, altså kva institusjonar, føretak og forvaltningsdelar som lova skulle gjelde for. I den mållovsmeldinga som kom i 2001, utsette regjeringa Bondevik II spørsmålet om å utvide verkeområdet for mållova til alle spørsmål kring ei ny offentlegheitslov var avklara. Den lova vedtok Stortinget i 2005. I den språkmeldinga regjeringa Stoltenberg II la fram i 2008, *St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og meining* – stod det framleis att ein del slike spørsmål.

Den 17. mars 2006 varsla Kultur- og kyrkjedepartementet i brevs form alle leiarar i staten om at dei hadde å sjå til at mållova blir følgd til punkt og prikke. Leiarane fekk to–tre år på seg til å setje dette i verk. Litt skjedde, men langt frå nok. Den 17. mars 2009 blei framleis ikkje norsk lov følgd av statsforvaltninga i Noreg.

Likevel: Mållova *har* auka bruken av nynorsk i statsforvaltninga. Lova har vore med og gjort nynorsk til eit meir brukt språk også utanfor forvaltninga, og har vore viktig i utviklinga av ein språkdelt norsk kultur.

Då Stortinget vedtok den første mållova i 1930, stod staten for størsteparten av offentleg sektor. Då mållova blei revidert i 1980, utgjorde kommune-Noreg ein større del av brutto-nasjonalproduktet enn staten. I 1990 hadde kommunane kome opp i 69 prosent av all sysselsetjing i offentleg sektor. I 2004 hadde kommunedelen falle til 58 prosent, og i 2013 var dei to delane av offentleg sektor blitt jamstore.¹⁷⁵

Vel 127 000 menneske arbeidde i det statlege tariffområdet i 2005. I tillegg kom om lag 145 000 tilsette i heileigde statsaksjeselskap, regionale helseføretak og statsføretak. Til saman var det altså vel 270 000 statstilsette i 2005. Desse fanst over heile landet, men éin stad hopa det seg kraftig opp. Om lag 45 prosent av den statlege kjerneverksemda blei utført i Oslo-regionen, sjølv om denne regionen berre hadde 22 prosent av folketalet i landet. 14 prosent av dei som då arbeidde innanfor det statlege tariffområdet, utfører sine dagsverk i dei tre fylka med nynorsk tenestemål.

I 2001 tok staten over ansvaret for sjukehusa. Det var nok den største endringa i oppgåvefordelinga mellom stat og fylke sidan den nye fylkeskommunen blei forma i 1970-åra. Då viste det seg også fort at nynorskfylka tidlegare ikkje hadde hatt nokon klar språkpolitikk for desse offentlege institusjonane. I staden var det staten ved kulturminister Valgerd Svarstad Haugland som i 2004 ganske kontant fastsette eiga forskrift om mållova og helseføretaka.

Kommunane har mykje meir å seie for den faktiske offentlege språkbruken i dag enn for 75 år sidan. Truleg er stat og kommune til saman den største språkprodusenten i landet. Undersøkinga i 2006 avdekte likevel at berre 15 av 114 nynorskkommunar då hadde vedteke språkbruksplanar.

Mållova er rett og slett viktigare enn nokon gong fordi offentleg sektor er større enn før, og fordi lova har vist seg å vere føremålstenleg for å skape ei utvikling i retning av jamnare

¹⁷⁴ Kåre Lilleholt ofl.: *Verkeområdet for mållova*, utgreiing for Kulturdepartementet, juni/september 2000, arkiv Ivar Aasen-tunet.

¹⁷⁵ Statistisk sentralbyrå: «Nøkkeltall for offentlig sektor», *ssb.no*, lesedato 5.8.2015.

balanse i den språkdelt norske kulturen. Den mållova som blei fremja for å skape eit eittspråkleg samfunn, har i over 70 år vore ein nødvendig føresetnad for å forme grunnlaget for ein språkdelt norsk kultur.

Likevel held ikkje lova lenger mål i høve til dei overordna måla Stortinget har sett seg for ein samla tospråkspolitikk som gjennomsyrrer både offentleg forvaltning og anna regulering av samfunnet. For å bevare og styrkje den tospråklege situasjonen må lova utvidast, ikkje innskrenkast. Ei fornya mållov må forplikte kommunane på ein heilt annan måte enn tilfellet er i dag. Viss ikkje kommunane stiller dei same krava til sine leiarar som staten no gjer til sine, har det lita interesse at kommunane er misnøgde med statens oppfølging av mållova.

Særleg tydeleg blir dette når ein undersøker kommunale og interkommunale føretak. Desse følgjer ofte ein annan praksis en den enkeltkommunane har fastsett. Dels er dette eit varsel om kva som kan skje når kommunar slår seg saman og ein ikkje passar på slike spørsmål, dels viser dei interkommunale føretaka at større kommunar kan vere ein fordel. Dette argumentet har då også vore mykje brukt av dei som ønskjer mange kommunesamanslåingar.

Då Stortinget i 2009 slutta seg til hovudpunkta i stortingsmeldinga *Mål og mening*, blei prinsippet nynorsk offisiell politikk. Det vil seie at omsynet til nynorsk skal alltid vurderast eksplisitt når spørsmål som vedkjem norsk språk, blir tematiserte. I 2015 mangla det enno ein administrativ mekanisme som sikra at nynorsk faktisk blir vurdert eksplisitt både ved å kome inn på førehand og å kontrollere i etterhand.

Sentraliseringa, urbaniseringa og samanslåinga har ført til at det bur færre menneske i nynorskkommunane i dag enn i 1930. Dette svekkjer kommunalmålprinsippet. Busetnads-, nærings- og distriktspolitikk vil i stor grad verke inn på den komande utviklinga i bruken av nynorsk tenestemål.

Det språklege utgangspunktet for forhandlingar om kommunesamanslåingar kunne ha vore betre.

Publisert 6.10.2015

Sist oppdatert 22.9.2015