

Saksframlegg

Evaluering av morsmålsopplæring i Trondheimsskolen

Arkivsaksnr.: 05/28216

Forslag til innstilling:

1. Bystyret tar evaluering av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever til orientering
2. Bystyret opprettholder antallet mottaksskoler.
3. Bystyret opphever opptaksgrensene knyttet til den enkelte mottaksskole og ber om at variasjoner i antall mottakselever håndteres slik at ressursene blir utnyttet mest mulig rasjonelt.

Saksutredning:

Bakgrunn

Det har tidligere vært presentert flere saker til bystyret om opplæringstilbudet til barn og unge fra språklige minoriteter i Trondheim, bl.a. sak 475/99 og 295/03. I arbeidet med økonomiplan og budsjett for 2007 foreslo rådmannen en del endringer i tilbudet som gis til denne gruppen. Dette ble beskrevet i sak 149/06 til bystyret, med et oppfølgingsnotat datert 14.12.2006. Ett av forslagene var å redusere antall mottaksskoler ved å avvikle tilbudene ved Saupstad og Huseby skoler.

Bystyret fattet følgende vedtak:

1. Det gjennomføres en effektivisering og omlegging av skoletilbudet for barn og unge fra språklige minoriteter på 1,7 mill kroner.
2. Bystyret ber rådmannen komme tilbake med en sak om tilbudet i Trondheim når stortingsmeldingen om tilbudet til språklige minoriteter er behandlet.
3. Bystyret ber om at organiseringen av skoletilbudet til språklige minoriteter evalueres i løpet av 2008, med utgangspunkt i antall mottaksskoler og plassering av disse.

Utviklingstjenesten har på oppdrag fra rådmannen gjennomført en omfattende evaluering av skoletilbudet til minoritetsspråklige barn i Trondheim. Et av fokusområdene har, i tråd med bystyrets ønske, vært antall mottaksskoler og plasseringen av disse. Alle skolene i byen og en rekke andre samarbeidsparter har vært involvert i evalueringen. Rapporten fra evalueringsarbeidet ligger som vedlegg til denne saken.

Denne saken beskriver de rammer som i dag gjelder for opplæringen av minoritetsspråklige barn og unge, og hvordan dette er tatt ned i Trondheim. Stortingsmeldingen om tilbudet til minoritetsspråklige foreligger ikke pr. dato, men den forventes ferdigstilt innen utgangen av 2008. Rådmannen velger likevel å melde tilbake resultatet fra den gjennomførte evalueringen og foreslå beslutninger. Jeg vil komme tilbake med en tilleggsak når stortingsmeldingen foreligger dersom det blir nødvendig.

2. Politiske føringer

2.1 Nasjonale føringer

Opplæringsloven §2.8, endret i 2004

”Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til de har tilstrekkelig dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge deler. Morsmålsopplæringa kan leggjast til anna skole enn den eleven til vanleg går ved.

Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetadene til elevane.”

Strategiplanen

Kunnskapsdepartementets strategiplan ”Likeverdig opplæring i praksis” (2004–2009), har som formål å bedre læringsutbytte for minoritetsspråklige elever. Planen gir skoleeiere stor fleksibilitet i organiseringen av tilbudet til denne elevgruppa. Det foreslås 39 ulike tiltak i planen.

Læreplanene i Morsmål og Grunnleggende norsk for språklige minoriteter

Nye læreplaner ble innført høsten 2007. De legger opp til at elevene skal tilegne seg gode ferdigheter i norsk og etter en tid kunne følge opplæring på norsk i alle fag, på lik

Trondheim kommune

linje med elever som har norsk som morsmål. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring på morsmål skal være redskap og hjelpemidler i norskopplæringen og skal brukes i en overgangsperiode til eleven har norskerferdigheter tilstrekkelige til å følge ordinær undervisning.

Stortingsmelding 16. ”...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring”

Meldingen påpeker at barn som har fått rik stimulering av sine sosiale, motoriske, språklige, kognitive og emosjonelle ferdigheter har et forsprang ved skolestart. Språkutviklingen før skolealder har stor betydning for senere læring både hos majoritetsspråklige og minoritetsspråklige barn. For minoritetsspråklige barn er tiden før skolestart en spesielt viktig periode for innlæring av undervisningsspråket. Meldingen påpeker viktigheten av å sette inn tiltak tidlig.

Stortingsmelding 23 (2007/08) ”Språk bygger broer” fremmer en rekke tiltak for en helhetlig språkopolæringspolitikk og fokuserer bl.a. på at det er viktig å gi minoritetsspråklige barn et godt opplæringstilbud. Meldinga poengterer at flerspråklighet har en verdi både for den enkelte og samfunnet, og at det å utnytte flerspråklighet i skolen kan øke toleransen og forståelsen mellom ulike nasjonaliteter.

Evalueringsarbeidet som ligger til grunn for denne saken bekrefter at mange av intensjonene i Strategiplanen og Stortingsmelding 16 er tatt ned i kommunale planer og tiltak på skolene. St. melding 23 ble presentert i juni 2008 og arbeidet med implementeringen av tiltak knyttet til ulike satsinger der er under utvikling.

2.2 Kommunale føringer

Bystyret vedtok i sak 99/0475 *Om opplæring av barn og unge fra språklige minoriteter* at det skulle etableres opplæringstilbud seks mottaksskoler med faste opptaksområder.

- For bosatte i Saupstad distrikt: Saupstad barneskole og Huseby ungdomsskole
- For bosatte i Heimdal distrikt: Katterem barneskole og Åsheim ungdomsskole
- For bosatte i Byåsen, Nardo, Sentrum og Strinda distrikt: Ila skole for barnetrinnselever og Rosenborg ungdomsskole ungdomstrinnselever

Sak 03/295 fokuserte på kompetanseutvikling hos lærere som jobber med minoritetsspråklige elever, bedre tilgang til lære- og hjelpemidler for disse elevgruppene, videreutvikling av samspillet med barne- og familietjenesten og sterk fokus på skole-hjem samarbeidet. Dette er temaer som har vært fokusert siden den tid.

Som nevnt over vedtok Bystyret i januar 2007 at organisering av skoletilbudet til språklige minoriteter skulle evalueres i løpet av 2008, med utgangspunkt i antall mottaksskoler og plassering av disse.

3. Minoritetsspråklige elever i Trondheim

3.1 Kort om elevgruppen

Antall minoritetsspråklige elever i grunnskolen i Trondheim våren 2008 er 1368 barn. Som tabellen under viser er tallet økende. Antall elever som får særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring er også økende.

Tabellen under viser utviklingen de siste årene:

Skoleår	N-2, grunnleggende norsk	Opplæring i morsmål	Tospråklig fagopplæring på morsmål	Morsmål som andre fremmed språk
---------	--------------------------	---------------------	------------------------------------	---------------------------------

Trondheim kommune

2004/05	1145	459	534	144
2005/06	1220	485	551	123
2006/07	1337	549	584	87
2007/08	1368	565	607	60
2008/09	1410	576	619	64

Endringer i antall elever med "Morsmål som andre fremmedspråk" (kolonne 5) skyldes omlegginger i forbindelse med Kunnskapsløftet som ble innført skoleåret 2006/07.

Disse elevene representerer et etnisk, kulturelt og språklig mangfold, og de kommer til skolen med svært ulike forutsetninger. Blant dem er barn og unge som er født og oppvokst her i landet, andre kommer til landet rett før eller i løpet av skolealderen. Noen av dem er barn med behov for spesialundervisning. Noen har velutviklede ferdigheter i morsmålet, men begrensende eller ingen ferdigheter i norsk. Andre har svake ferdigheter både i morsmål og norsk. Noen er analfabeter og kan verken lese eller skrive på grunn av mangelfull opplæring.

Det er også en del minoritetsspråklige elever som kommer til skolen med gode ferdigheter både i morsmål og i norsk. De har ikke behov for ekstra tiltak og går inn i skolen som vanlige elever, på lik linje med elevene som har norsk som morsmål.

Elever med minoritetsspråklig bakgrunn er spredt ut på de aller fleste skolene i Trondheim. De fleste har sitt tilbud ved nærskolene og får der ekstra hjelp ut fra sitt behov. Det er i tillegg etablert et eget tilbud ved seks mottaksskoler for elever som av ulike grunner ikke kan starte på sin hjemmeskole.

4. Mottaksskolene i Trondheim

4.1 Hvilke elever går i mottak

I Trondheim er det utviklet en praksis hvor minoritetsspråklige elever som har begrensede ferdigheter i norsk, starter i en mottaksgruppe ved en av seks mottaksskoler. Disse elevene får en intensiv språkopplæring som gjør dem i stand til å fungere i sin hjemmeskole etter en periode i mottak. Det er praksis at disse elevene tilhører sitt trinn med jevnaldrende også når de er ved mottaksskolen, i den grad deres norskferdigheter tilatter det, og deltar i deler av opplæringen der sammen med de ordinære elevene. De aller fleste elevene forlater mottak etter et år og går da inn i en vanlig undervisningsgruppe på sin hjemmeskole, med ekstra støtte i norsk og morsmål der det er nødvendig.

4.2 Organisering av elevgrupper i mottak

Det er i dag tre mottak på barnetrinnet og tre på ungdomstrinnet (i tråd med vedtak i sak 99/475). Disse tilbudene består av flere mottaksgrupper som er aldersblandede grupper av nyankomne elever.

Praksis har vært at en mottaksgruppe gjennomsnittlig består av 12 elever. Den lave gruppestørrelsen er begrunnet i elevenes ulikhet og varierende skolebakgrunn og retter seg etter retningslinjer knyttet til elevgrupper i fådelte skoler. Hver mottaksgruppe utløser ressurs til en pedagog. Når mottaksgruppen overstiger 12 elever får den en tilleggsressurs pr. elev ut fra et skjønn. Det vil si at det opprettes ikke automatisk nye grupper selv om antallet elever overstiger delingstallet. For å administrere mottaket får hver mottaksskole en administrasjonsressurs som i dag er på 0,25 årsverk.

Retningslinjene sier at en elev skal være i mottak til han/hun har en språkferdighet som tilsier at han/hun har utbytte av opplæring i sin hjemmeskole. Nivået på denne språkferdigheten defineres i dag av den enkelte mottaksskole. Det kommer fram av evalueringsrapporten at praksis varierer noe mellom de ulike

Trondheim kommune

mottaksskolene. Mottaksskoler som sender elever over til grupper/trinn på egen skole, har en tendens til å ha elever lengre i mottak enn mottaksskoler som sender elever over til andre "hjemmeskoler".

Følgende tabell viser variasjoner i antall elever ved mottaksskolene i perioden september 2006 til mars 2008.

Skole	september 2006	september 2007	mars 2008
Huseby	4 (en gruppe)	4 (en gruppe)	10 (en gruppe)
Ila	42 (3 grupper)	28 (2 grupper+)	40 (3 grupper)
Kattem	8 (en gruppe)	11 (en gruppe)	15 (en gruppe+)
Rosenborg	18 (en gruppe+)	22 (en gruppe+)	24 (to gruppe)
Saupstad	11 (en gruppe)	5 (en gruppe)	8 (en gruppe)
Åsheim U	11 (en gruppe)	12 (en gruppe)	16 (en gruppe)
SUM	94 (8 grupper+)	82 (7grupper ++)	113 (9 grupper ++)

Tabellen viser at antall elever i mottaksgrupper varierer fra skole til skole. Antall mottaksgrupper har de siste årene variert fra 7 til 10 grupper totalt for hele byen. Denne utviklingen har vært relativt stabil. Noe av svingningene skyldes at enkelte elever oppholder seg i mottak lengre enn strengt tatt nødvendig.

4.3 Andel minoritetsspråklige elever i de seks mottaksskolene

Tabellen under viser andelen minoritetsspråklige ved den enkelte mottaksskole og andel elever i mottaket i forhold til antallet minoritetsspråklige med særskilt opplæring.

Elevgrunnlaget pr 1.10. 2007. Antall elever i mottak er pr. 31.03. 2008.

Skolenavn	Antall elever	Særskilt norsk	andel min.sp.i %	Mottak	
Saupstad skole	240	118	49,1%	8	6,8 %
Kattem skole	285	75	26,3%	15	20 %
Ila skole	369	82	22,2%	40	49,4 %
Huseby	247	63	25,5%	10	15,8%
Rosenborg	476	57	12%	24	42%
Åsheim U	412	62	15%	16	25,8%

Dette viser at Saupstad skole har mange minoritetsspråklige elever i sin skole, men relativt få i mottak. For Ila og Rosenborg er dette omvendt. Skolene har relativt færre elever med minoritetsspråklig bakgrunn i den ordinære skolen enn i mottak.

4.4 Oversikt hvor mange grunnskoleelever som tilhører hvert opptaksområde for mottaksskoler (jfr. vedtak i bystyresak 99/0475)

Skole	Antall elever i grunnskolen i opptaksområdet 01.10.07	Antall elever i mottak 31.03.08
Ila skole	14809	40
Rosenborg	14809	24
Kattem skole	3602	15
Åsheim U	3602	16
Saupstad skole	1637	8
Huseby	1637	10

Trondheim kommune

Her ser man at Ila og Rosenborg skoler har relativt store opptaksområder. Elevene kan måtte reise langt for å komme til opplæring i mottaket ved disse skolene. Saupstad, Kattem, Huseby og Åsheim har relativt små opptaksområder, ligger i samme bydel og har færre elever i mottak. Disse skolene ligger nærmere hverandre enn mange av hjemmeskolene som sender elever til Ila og Rosenborg.

4.5 Andre oppgaver for mottaksskolene

Mottaksskolene på barnetrinnet organiserer morsmålsopplæringen for alle elevene i byen og har personalansvar for de tospråklige lærerne. Morsmålsopplæring (lese- og skriveopplæring på morsmål) gis til grupper av elever i 57 språk. I de siste to årene er opplæring i morsmål stor sett organisert ved de tre mottaksskolene. Kun en liten andel elever får dette tilbudet på hjemmeskolen sin.

Alle mottaksskolene har også et ansvar for å gi veiledning til de øvrige skolene i byen som har behov for bistand. Denne veiledningen utløser en ressurs tilsvarende 20% stilling for skolene på barnetrinnet, og 15% for skolene på ungdomstrinnet. Veilederne har ansvar for å sikre likeverd og sammenheng i tilbudene på tvers av byen gjennom fellestid for alle tospråklige lærere, kompetanseheving og utviklingsarbeid på feltet. Det er utarbeidet veiledningsperm til bruk i veiledningsarbeidet.

5. Evaluering av tilbudet til minoritetsspråklige barn/unge i Trondheim

5.1 Det generelle tilbudet

Evalueringen viser at det nåværende tilbudet til barn/unge med minoritetsspråklig bakgrunn fungerer godt i Trondheim. Følgende områder er trukket fram som positive:

- høy kompetanse hos mange lærere som jobber med minoritetsspråklige barn
- god veiledning fra mottaksskolene til hjemmeskolene i forbindelse med overføring og oppfølging av elever
- fokus på helhetlig skoledag som inkluderer fritidsaktiviteter
- godt samarbeid om overganger mellom barnehage og skole
- felles prosjekter i barnehage og skole knyttet til bedre språk og kompetanseheving for ansatte som jobber med minoritetsspråklige barn og unge
- positivt samarbeid mellom de ulike partene i skolenes "intern hjelpetjeneste" (helsesøster, spes. ped. rådgiver)
- gode rutiner for samarbeid om overganger grunnskole/videregående skole
- nært samarbeid med nasjonale og regionale forskings- og kompetansemiljø
- nær oppfølging fra rådmannen når det gjelder rutiner og kvalitetssikring av feltet
- god tilrettelegging og utvikling av et godt kompetansemiljø mellom rådmannen og enkeltskoler/tospråklige lærere

Evalueringen peker imidlertid på en del funn som er utfordrende for det videre arbeidet på feltet:

- mangelfull oppfølging av rutiner for overlevering av opplysninger (i overgang mellom skoleslag)
- varierende tilfredshet når det gjelder samarbeid med Barne- og familietjenesten om minoritetsspråklige barn. Enkelte melder om manglende kompetanse og evne til bistand fra BFT til skoler som har behov for hjelp
- samarbeid mellom skolene og tolketjenesten

Vurderingen trekker fram at Plan for helsefremmede og forebyggende arbeid for barn og unge samt Plan for psykisk helse framhever de utfordringene som kulturforskjeller, boligforhold og språkproblemer har for

Trondheim kommune

å integrere innvandrere og flyktninger fullt ut. En del barn og unge fra denne gruppa er spesielt utsatt, og derfor er det en utfordring å fange opp disse barna tidligst mulig. Dette krever spesiell kompetanse hos de som skal jobbe med disse barna, de må ha en kombinasjon av spesialpedagogisk og minoritetspedagogisk kompetanse som synes å være en mangelvare.

Alle disse utfordringene er områder som rådmannen vil jobbe videre med gjennom ulike tiltak knyttet til veiledning, kompetanseutvikling og etablering av bedre samhandlingsrutiner.

5.2 Evaluering av Mottaksskolene

Evalueringen viser at det også er stor tilfredshet med det arbeidet som gjennomføres ved mottaksskolene. De sikrer at barn og unge med minoritetsbakgrunn får en god start i Trondheim kommune. Overgangen til hjemmeskolene er kvalitetssikret gjennom oppfølging og veiledning. Kompetansen ved mottaksskolene beskrives som god.

Når det gjelder spørsmålet om hvor mange mottaksskoler en bør ha i Trondheim for å dekke behovet og for å opprettholde en god kvalitet, så gir ikke evalueringen et ensidig svar på det.

Kartleggingen viser at det er stor variasjon i antall elever ved de seks tilbudene. Noen av gruppene er ikke fylt opp og dette fører til ekstra kostnader. På samme måte lar noen skoler elevene bli lengre i mottak enn andre. Også det krever ressurser.

Det er en gjennomgående tilbakemelding at det er viktig å opprettholde alle de tre mottaksskolene på barnetrinnet som personalansvarlige skoler, og at alle seks mottaksskoler bør drive veiledning for å dekke etterspørselen ute i hjemmeskolene.

5.3 Økonomi

I rådmannens forslag fra 2006 var en reduksjon i antall mottaksskoler begrunnet i å hente ut en effektiviseringsgevinst. Den forverrede økonomiske situasjonen gjør at denne saken vurderes i lys av dette.

Budsjettet for de 6 mottaksskolene er i 2008 på 5,7 mill kroner .

Det er to forslag som er kommet i forbindelse med evalueringen av tilbudet til minoritetspråklige barn/unge som kan føre til reduserte kostnader på feltet.

A. Nedleggelse av to mottaksskoler, en på barne- og en på ungdomstrinnet.

Begrunnelsen for dette er at to av skolene har lavt elevtall i mottak og behovet for opprettholdelse av disse er derfor mindre med et så lavt elevgrunnlag. Ut i fra dagens elevtall i gruppene, er det beregnet hvilke konsekvens dette har dersom elever i disse to mottaksskolene flyttes til nærliggende mottaksskoler og gruppene fylles opp der. Dette vil medføre en innsparing på ca kr.650 000 pr år.

I tillegg vil det spares 25% stilling administrasjonsressurs (ca kr.125 000) pr mottak. Ved å legge ned to mottak vil en da kunne redusere kostnaden med ytterligere kr. 250 000. Det vil si en total innsparing på ca kr. 900 000 pr år.

B. Opphevelse av mottaksområdene slik at nyankomne minoritetspråklige barn og unge plasseres der det er plass i gruppene.

På denne måten fylles gruppene opp og ressursene utnyttes mer. Dette kan gjennomføres uansett om tiltak A gjennomføres eller ikke. Kostnadsreduksjon vil være knyttet til opphevelse av opptaksgrenser og maksimal utnyttelse av kapasitet i mottaksgruppene.

Trondheim kommune

Forutsetningene for beregningene i tiltak A ovenfor er at gruppene er bortimot fylt opp, slik at besparelsene i dette tiltaket vurderes til kun å være marginalt i overkant av dette, dvs ca kr.700 000. Ved å opprettholde seks mottaksskoler spares ikke administrasjonsressurs.

Et slikt grep vil kreve at det opprettes et sentralt mottak for minoritetsspråklige elever som har oversikten over antall ledige plasser ved de ulike mottaksgruppene. Et slikt mottak kan plasseres på Oppvekstkontoret eller ved at en av mottaksskolene koordinerer opptaket / fordelingen av elever. Det vil kunne kreve tilførsel av en viss administrativ ressurs.

5.4 Konsekvenser.

Problemet med tiltak A er at kompetanse som er bygget opp ved de to mottaksskolene skolene kan forsvinne. Dette kan kompenseres noe gjennom å la barneskolen fortsette som personalansvarlig skole og la begge skolene fortsette med veiledning.

Tiltak B, opphevelse av opptaksgrenser, vil føre til en bedre utnyttelse av kapasitet uansett om det er fire eller seks mottaksskoler. Nyankomne minoritetsspråklige elever kan tildeles skoleplass på den mottaksskolen som har best plass. Det vil selvfølgelig være viktig å ta hensyn til elevens behov ut fra bosted, avstand til skolen, reisetid, osv. For å sikre best mulig praksis bør det utarbeides retningslinjer for arbeidet.

6. Oppsummering og avslutning

Rådmannen har diskutert de ulike løsningene med mange parter i løpet av vurderingsarbeidet. Arbeidstakerorganisasjonene har vært involvert underveis og kommet med innspill.

Ut fra en samlet vurdering mener Rådmannen at det er best å videreføre modellen som vi har i dag med seks mottaksskoler. En kan slik opprettholde en kompetanse som er bygget opp over år som kommer alle elevene i byen til gode. Det er også viktig å ha en beredskap hvis tilflytning av minoritetsspråklige skulle øke.

Samtidig mener rådmannen at en bør innføre et sentralt mottak og oppheve opptaksgrensene knyttet til den enkelte skole slik de er i dag. Da kan en fylle opp gruppene og slik utnytte ressursene bedre. Ut fra et slikt grep er det mulig å oppnå en innsparing på ca kr.700 000 på årsbasis. Et slikt tiltak kan settes i gang fra høsten 2008.

Evalueringen av tilbudet til minoritetsspråklige barn viser at samarbeidet med Barne- og familietjenesten og tolketjenesten ikke fungerer godt nok. Det samme gjelder rutiner for overføring av opplysninger fra Mottaksskolene til hjemmeskolene etter endt opphold i mottak

Dette er områder Rådmannen vil ta tak i og arbeide for å forbedre.

Rådmannen i Trondheim, 30.06.2008

Jorid Midlyng
kommunaldirektør

Hasan Ajnadzic
rådgiver

Trondheim kommune

Uttrykt vedlegg: Evalueringsrapport