

September 2024



Hver er staðan í menntakerfinu?

Samantekt fyrir
Menntaþing 2024



Stjórnarráð Íslands
Mennta- og barnamálaráðuneytið

Útgefandi:

Mennta- og barnamálaráðuneytið

Hver er staðan í menntakerfinu?

September 2024

mrn@mrn.is

www.mrn.is

Umbrot og textavinnsla:

Mennta- og barnamálaráðuneytið

©2024 Mennta- og barnamálaráðuneytið

Þessi samantekt er gefin út af mennta- og barnamálaráðuneytinu í tilefni af Menntaþingi 2024. Hún veitir yfirsýn yfir stöðu menntakerfisins á Íslandi með tiltækum tölfræði- og rannsóknagögnum. Samantektin er ekki tæmandi og nær einungis til leik-, grunn- og framhaldsskóla. Greiningar, svo sem eftir bakgrunnsbreytum, takmarkast við fyrirliggjandi gögn.

Efnisyfirlit

1. Námsárangur	4
1.1 Frammistaða í PISA	4
1.2 Frammistaða í PISA eftir bakgrunnsbreytum.....	6
1.2.1 Kyn.....	6
1.2.2 Uppruni.....	6
1.2.3 Efnahagsleg- og félagsleg staða.....	7
1.3 Frammistaða í lesfimiþrófum	7
2. Nemendur með erlendan bakgrunn.....	8
3. Kennarar og annað starfsfólk í menntakerfinu	9
3.1 Kennaraskortur og starfsfólk við kennslu án kennsluréttinda	9
3.2 QUINT – Rannsókn á gæðum kennslu á Norðurlöndum	11
3.3 Leikskólastarfsmenn með erlendan bakgrunn.....	11
4. Brotthvarf úr framhaldsskóla	13
4.1 Brotthvarf eftir tegund náms og bakgrunnsbreytum	14
4.2 Ungmenni utan náms og vinnu.....	14
5. Starfsnám í framhaldsskólum.....	15
6. Líðan nemenda innan og utan skóla	16
7. Börn sem njóta sérstaks stuðnings í menntakerfinu	17
8. Námsgögn.....	18
9. Skólaþjónusta	19
10. Fyrsta aðgerðaáætlun menntastefnu	20

1. Námsárangur

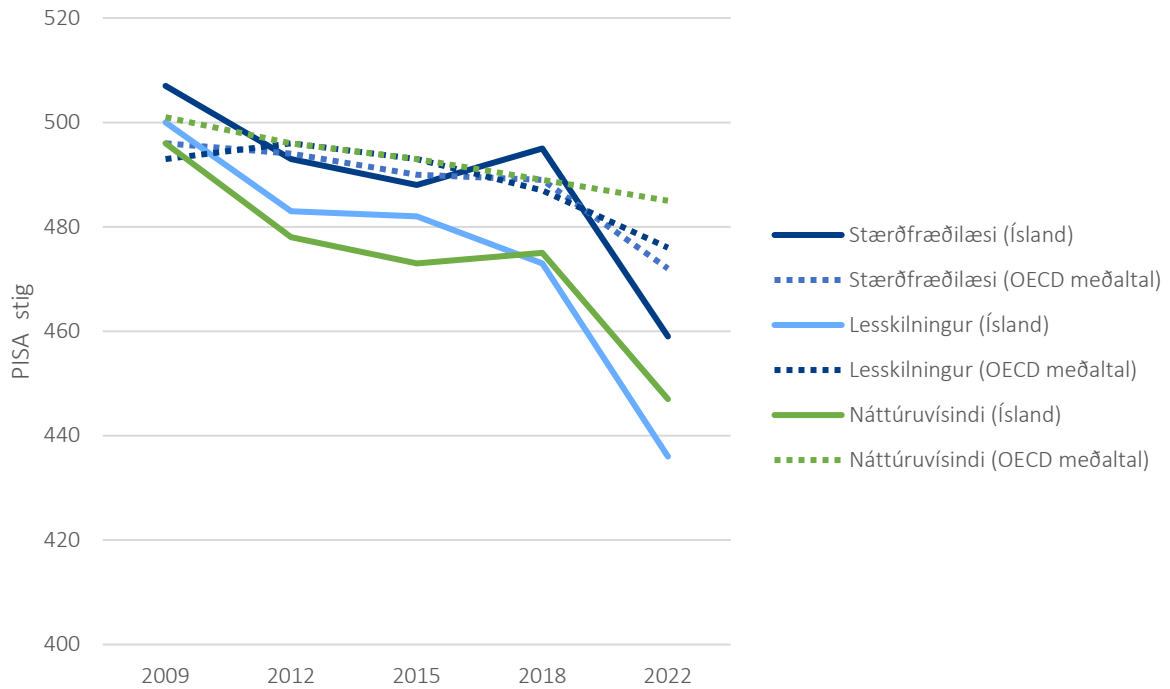
1.1 Frammistaða í PISA

Tiltækar mælingar benda til þess að námsárangri grunnskólabarna á Íslandi hafi hrakað umtalsvert undanfarin ár og sé nú lakari en í samanburðarlöndum. Í síðustu PISA könnun árið 2022, alþjóðlegu könnunarprófi meðal 15 ára barna, fengu íslensk ungmenni færri stig en ungmenni almennt í OECD löndum á öllum þremur matssviðum prófsins: stærðfræðilæsi, lesskilningi og læsi á náttúruvísindi (sjá mynd 1). Þá var hlutfall barna sem náði grunnhæfni á þessum þremur sviðum, þ.e. sem OECD telur nauðsynlega til fullrar samfélagsþátttöku, einnig lægra á Íslandi en að meðaltali innan OECD (mynd 2).

Í PISA 2009 var frammistaða íslenskra nemenda á öllum matssviðum um eða yfir meðaltali OECD landa. Síðan þá hefur frammistaða íslenskra nemenda á þessum matsviðum dalað og hefur verið lakari en meðal jafnaldra þeirra í löndum OECD. Nemendur á Íslandi hafa hins vegar yfirleitt verið sterkari í læsi á stærðfræði en á öðrum sviðum PISA og frammistaða í PISA 2012 og 2015 var áþekkt meðalframmistöðu í löndum OECD. Í PISA 2018 var frammistaða íslenskra nemenda í stærðfræðilæsi komin yfir meðaltal OECD en árangur í PISA 2022 var undir meðaltali OECD líkt og á hinum tveimur matsviðum PISA.

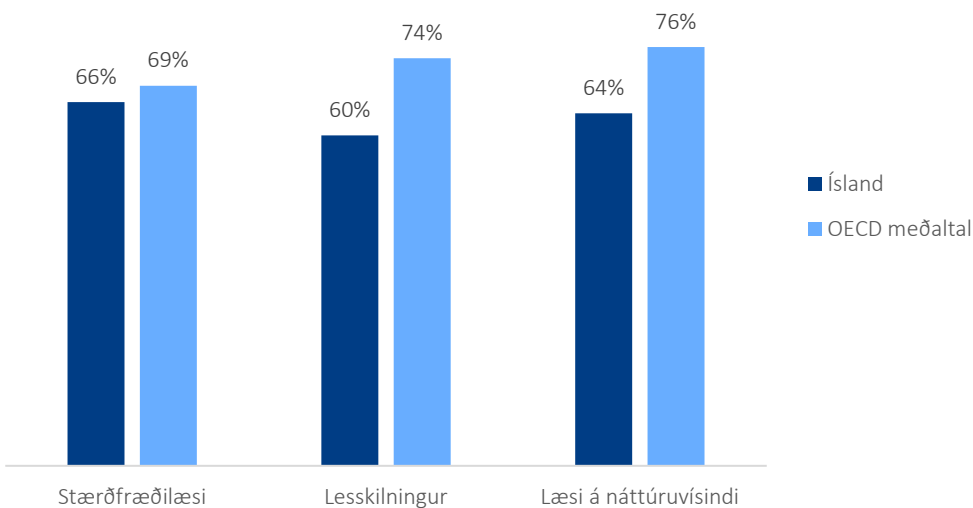
Milli árána 2018 til 2022 dalaði frammistaða íslenskra nemenda um 28-36 stig eftir matssviðum. Til samanburðar má nefna að rannsókn sem fram fór í nokkrum þátttökulöndum PISA bendir til þess að nemendum um 15 ára aldur fari að jafnaði fram um sem nemur 20 PISA stigum á einu skólaári. Því er um að ræða þýðingarmikla breytingu. Á milli PISA 2018 og 2022 röskuðu viðbrögð við COVID-19 faraldrinum skólahaldi og árangur dróst saman í mörgum löndum, sérstaklega í stærðfræðilæsi og lesskilningi. Hér á landi lækkaði námsárangur talsvert meira en í flestum öðrum löndum. Ísland var meðal þeirra landa sem lokuðu grunnskólum í fæsta daga, en aðgerðir tengdar faraldrinum höfðu engu að síður margvísleg áhrif á skólastarf.

Frammistaða íslenskra nemenda í PISA samanborið við meðaltal nemenda í OECD



Mynd 1. Heimild: PISA 2022 - Helstu niðurstöður á Íslandi

Hlutfall nemenda sem náðu grunnhæfni á PISA 2022

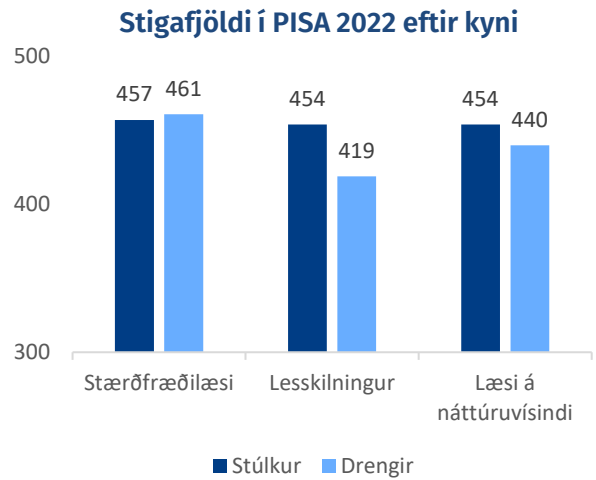


Mynd 2. Heimild: PISA 2022 - Helstu niðurstöður á Íslandi

1.2 Frammistaða í PISA eftir bakgrunnsbreytum

1.2.1 Kyn

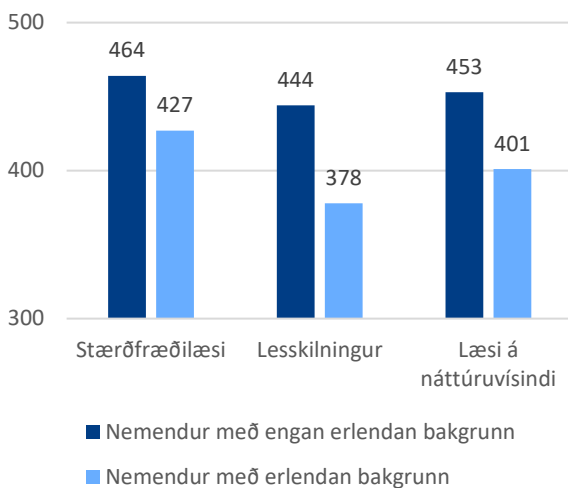
Stúlkur stóðu sig betur en drengir í lesskilningi og læsi á náttúruvísindum í PISA árið 2022, en ekki var marktækur munur á milli kynja í stærðfræðilæsi (sjá mynd 3). Munurinn var mestur í lesskilning og nam 35 PISA stigum, en 68% stúlkna náði grunnhæfni samanborið við 53% drengja. Innan OECD stóðu stúlkur einnig betur í lesskilning en drengir, en munurinn var minni eða að meðaltali 24 PISA stig. Drengir innan OECD stóðu jafnan betur en stúlkur í stærðfræðilæsi, en árangur drengja og stúlkna var sambærilegur í læsi á náttúruvísindum. Árangur bæði drengja og stúlkna á PISA hér á landi hefur dalað undanfarin ár.



Mynd 1. Heimild: [PISA 2022 - Helstu niðurstöður á Íslandi](#)

1.2.2 Uppruni

Stigafjöldi í PISA 2022 eftir uppruna



Mynd 2. Heimild: [PISA 2022 - Helstu niðurstöður á Íslandi](#)

Nemendur með erlendan bakgrunn (1. og 2. kynslóðar innflytjendur) standa almennt verr en nemendur með íslenskan bakgrunn á öllum matssviðum PISA (sjá mynd 4). Árið 2022 nam munurinn 37 stigum í stærðfræðilæsi, 66 stigum í lesskilningi, og 52 stigum í læsi á náttúruvísindi. Samanborið við önnur Norðurlönd er munur eftir uppruna næst minnstur hér á landi í stærðfræði og náttúruvísindum en í lesskilning skipum við okkur um miðbik Norðurlanda.

Munur á námsárangri eftir uppruna dróst saman á milli 2018 og 2022 mælt í PISA stigum. Það skýrist af því að meðal 2. kynslóðar innflytjenda dalaði námsárangur óverulega en námsárangur 1. kynslóðar innflytjenda fylgdi svipaðri neikvæðri þróun og meðal nemenda af íslenskum uppruna.

1.2.3 Efnahagsleg- og félagsleg staða¹

Nemendur sem eiga foreldra í veikari efnahagslegri- og félagslegri stöðu standa að jafnaði verr námslega en aðrir nemendur. Bilið er svipað hér á landi og á öðrum Norðurlöndum (að Svíþjóð undanskilinni þar sem félags- og efnahagslegur bakgrunnur hefur meiri áhrif) sem og innan OECD. Skýr merki eru um að munur á námsárangri nemenda eftir efnahagslegri- og félagslegri stöðu hafi aukist síðustu ár í lesskilningi og læsi á náttúruvísindi.

Nemendur með erlendan bakgrunn eru að jafnaði verr settir í félags- og efnahagslegum skilningi en nemendur með íslenskan bakgrunn. Á sviði stærðfræðilæsi í PISA 2022 má rekja 60% af árangursbili milli uppruna til félags- og efnahagslegs bakgrunns nemenda með erlendan bakgrunn, 35% í lesskilningi, og 29% í læsi á náttúruvísindum.

1.3 Frammistaða í lesfimiþrófum

Líkt og niðurstöður 15 ára íslenskra nemenda í PISA, benda niðurstöður lesfimiþrófa sem lögð eru fyrir alla árganga til þess að lestrargetu grunnskólabarna hér á landi sé ábótavant. Þannig náðu einungis 60% nemenda í 6. bekk viðmiði 1 á lesfimiþrófum sem lögð voru fyrir í maí árið 2024. Prófin voru lögð fyrir 90-94% allra nemenda í 1.-7. bekk, 86-87% nemenda í 8. og 9. bekk og 71% nemenda í 10. bekk. Lagt er upp með að 90% nemenda í hverjum árgangi nái viðmiði 1². Hlutfall þeirra sem náðu viðmiði 1 var hæst í 1. bekk, eða 85%, en dalaði fram að 6. bekk og var á milli 62-69% í 7.-10. bekk. Hafa verður í huga að lágt þáttökuhlutfall í 10. bekk, 71%, gæti skekkt túlkun niðurstaðna fyrir þennan bekk.

¹ Frekari upplýsingar má nálgast í 8. kafla [PISA skýrslu 2022](#).

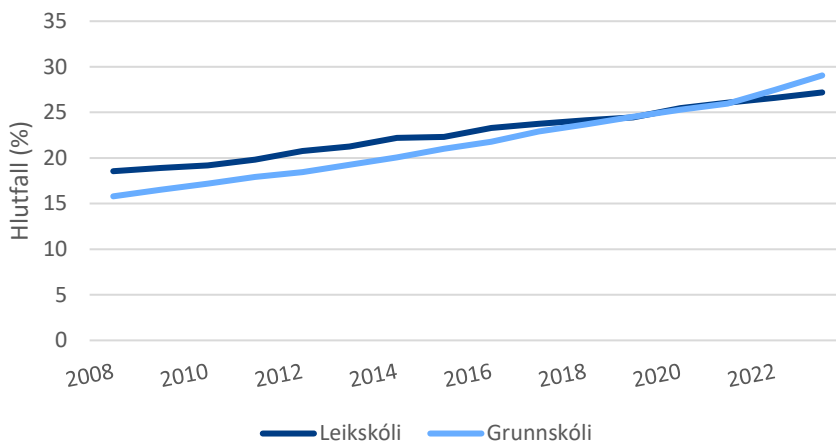
² [Viðmið Lesferilsins](#).

2. Nemendur með erlendan bakgrunn

Samsetning íslensku þjóðarinnar hefur tekið umtalsverðum breytingum síðustu tvo áratugin. Það endurspeglast meðal annars í hækkandi hlutfalli nemenda með erlendan bakgrunn í skólakerfinu. Á mynd 5 má sjá þróun hlutfalls nemenda með erlendan bakgrunn. Hér er nemandi talinn vera með erlendan bakgrunn ef að nemandi er fæddur á Íslandi og annað eða bæði foreldri er erlent og þegar að nemandi er fæddur erlendis hvort sem foreldrar eru íslenskir eða erlendir.

Á árunum 2008 til 2023 hækkaði hlutfall nemenda með erlendan bakgrunn í leikskólum úr 19% í 27% og í grunnskólum úr 16% í 29%. Tölur fyrir framhaldsskóla voru síðast uppfærðar árið 2017 og var hlutfall nemenda með erlendan bakgrunn þá 22% af öllum nemendum sem skráðir voru í dagskóla, kvöldskóla og fjarnám.

Hlutfall nemenda með erlendan bakgrunn



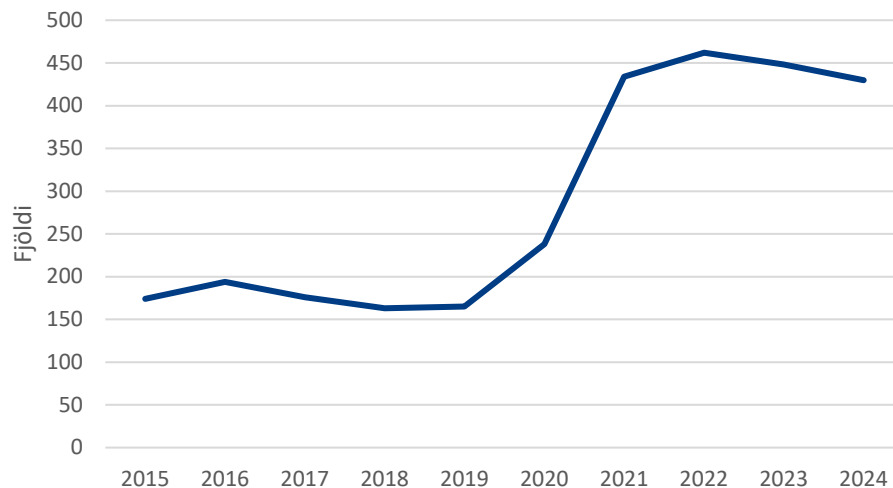
Mynd 5. Heimild: Hagstofa Íslands.

3. Kennarar og annað starfsfólk í menntakerfinu

3.1 Kennaraskortur og starfsfólk við kennslu án kennsluréttinda

Kennaraskortur ríkir hér á landi líkt og í flestum ríkjum OECD. Til að bregðast við þeim vanda settu stjórnvöld vorið 2019 af stað 5 ára verkefni um nýliðun kennara en markmið þess er að fjölga útskrifuðum kennurum og sporna við brotthvarfi þeirra úr starfi. **Áður en verkefnið hófst útskrifuðust um 200 kennarar á ári hér á landi en frá 2021–2024 hafa útskrifast um 450 kennarar á ári (sjá mynd 6).** Töluverð aukning hefur því orðið á fjölda útskrifaðra kennara eftir að verkefnið hófs.

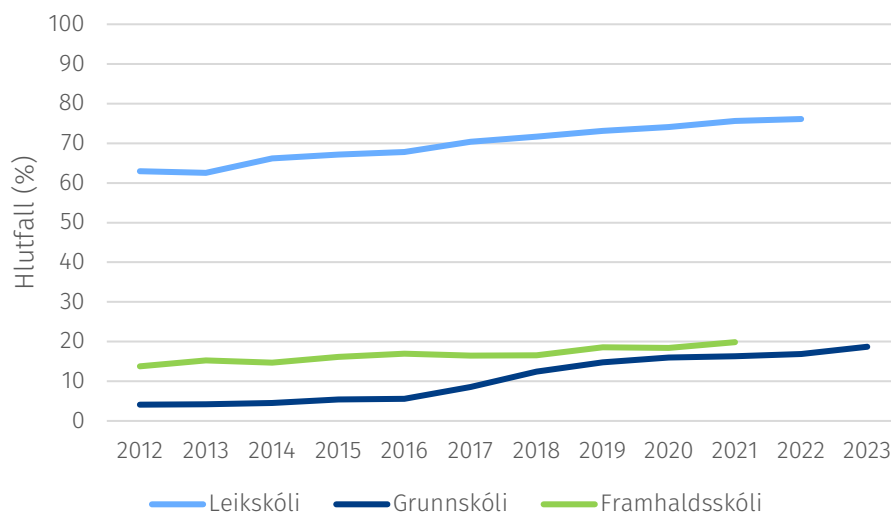
Fjöldi útskrifaðra kennara 2015–2024



Mynd 6. Samanlagður fjöldi útskrifaðra kennara frá Háskóla Íslands, Háskólanum í Reykjavík, Háskólanum á Akureyri og Listaháskóla Íslands

Verkefni um nýliðun kennara hefur þó ekki enn náð að snúa við þróuninni um hækkandi hlutfall starfsfólks sem starfar við kennslu og uppeldi án kennsluréttinda í skólum landsins. Ef litið er til tímabilsins 2016–2019 (hluti af tímabili sem sýnt er á mynd 7) varð töluverð hækkun á hlutfalli starfsfólks við kennslu/uppeldi og menntun án kennsluréttinda, sérstaklega í grunnskólum, úr 6% í 15%, og leikskólum, úr 68% í 73%. Á tímabilinu 2019–2023 hefur minni hækkun átt sér stað í grunnskólum (úr 15% í 19%) og leikskólum (73% í 76%, 2019–2022). Hlutfall starfsfólks við kennslu/uppeldi og menntun án faglegar kennaramenntunar í leikskólum landsins er hátt, 76% árið 2022, en sviðmyndin breytist töluvert þegar starfsmenn með aðra uppeldismenntun eru teknir inn í myndina. Á síðustu 10 árum hefur hlutfall starfsfólks á leikskólum með aðra uppeldismenntun verið á bilinu 17–21%.

Hlutfall starfsfólks við menntun án kennsluréttinda



Mynd 7. Heimild: Hagstofa Íslands.

Það er þekkt vandamál að nýtskrifaðir kennarar skili sér ekki til kennslu eftir útskrift og einnig að fagmenntaðir kennarar hverfi frá kennslu yfir á annan starfsvettvang. Önnur þróun hefur einnig verið að eiga sér stað í grunnskólakerfi landsins en það er fjölgun stöðugilda stjórnenda. Á tímabilinu 2016–2022 hefur stöðugildum millistjórnenda í grunnskólakerfinu fjölgað verulega en flest þeirra eru mönnum menntuðum kennurum sem sinna takmarkað beinni kennslu.³ Þar er fyrst og fremst um að ræða deildarstjóra, sem fjölgaði um tæp 95% á milli 2016 og 2023 (á sama tímabili fjölgaði grunnskólanemendum um 6,7%). Fjöldi stöðugilda skólastjóra og aðstoðaskólastjóra stóð að mestu í stað á sama tímabili.

³ Sjá skýrslu um [Þróun rekstrar grunnskóla frá 1996 til 2022. Þróun fjölda grunnskólanema er fengin frá Hagstofu Íslands.](#)

3.2 QUINT – Rannsókn á gæðum kennslu á Norðurlöndum

Norræna QUINT rannsóknin (Quality in Nordic Teaching) snýr að gæðum kennslu á Norðurlöndunum þar sem horft er sérstaklega til þess að greina hvað felst í gæðum kennslu í norrænum samanburði. Skoðað var sérstaklega hvað einkennir góða kennsluhætti og hvernig þeir geta haft bein áhrif á árangur nemenda, en einnig hvað þarf að bæta til að ná auknum árangri í kennslu.

Sambærilegum gögnum var safnað með myndbandsupptökum í um 120 kennslustundum í 8. bekk í 10 grunnskólum á hverju Norðurlandanna, í móðurmáli, stærðfræði og samfélagsfræði. Niðurstöður eru nokkuð ólíkar eftir námsgreinum milli Norðurlanda en segja má að þær fylgi sama munstri í öllum löndunum, þ.e. sömu þættir eru lágir alls staðar og sömu þættir háir. Meðal niðurstaða eru þessar:

- Samræða í kennslustundum í stærðfræði á Íslandi og í Finnlandi er fremur fátíð en þegar kemur að því að meta dýpt samræðunnar skorar Ísland hærra. Í móðurmálskennslu er samræðan svipuð og í norskum kennslustundum og einungis Danmörk skorar hærra en þessi tvö lönd.
- Í kennslustundum í móðurmáli virðist sem vinna með texta sé fremur fátíð í íslenskum skólum, mun lægri en á hinum löndunum. Það sama gildir um tengingu við fyrra nám, sýnikennslu og beitingu námsaðferða.
- Tímastjórnun virðist vera lakari í íslenskum kennslustundum heldur en á hinum Norðurlöndunum, það gildir um allar námsgreinar.

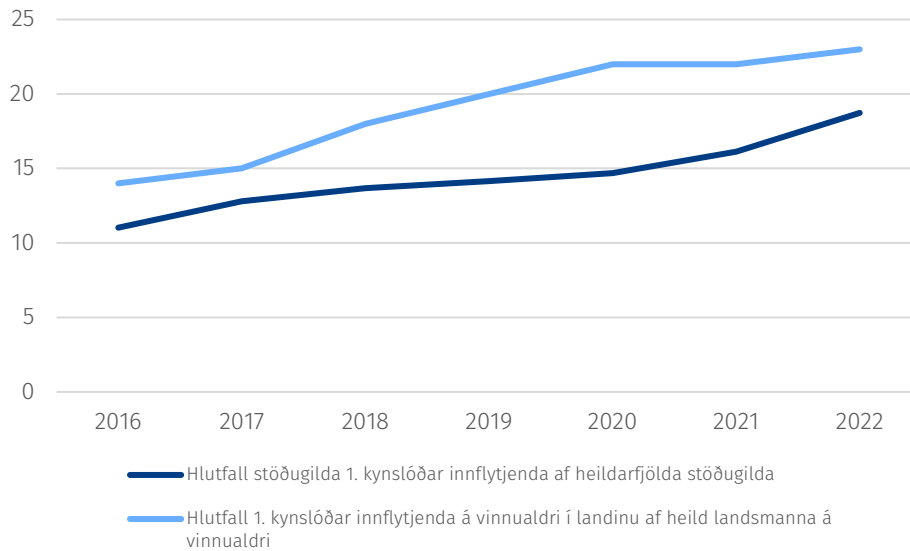
Niðurstöðurnar gefa vísbendingar um hvar þarf að stíga fastar til jarðar þegar kemur að gæðum kennslu í íslensku skólakerfi. Nýverið hlaut íslenskur rannsóknarhópur styrk úr Menntarannsóknasjóði vegna framhaldsrannsóknar þar sem skoðuð verður sjálfbær starfsþróun kennara til að auka gæði náms og kennslu í íslensku og raungreinum og er gert ráð fyrir að niðurstöður hennar muni nýtast við frekari stefnumótun og aðgerðir að bættum námsárangri íslenskra nemenda.

3.3 Leikskólastarfsmenn með erlendan bakgrunn

Íslenskukunnátta leikskólastarfsmanna sem að sinna uppeldi og menntun barna er mikilvæg forsenda eðlilegs málþroska leikskólabarna í íslensku. Á árunum 2016-2022 hækkaði hlutfall stöðugilda í leikskólum sem eru mönnuð af einstaklingum sem teljast til 1. kynslóðar innflytjenda, þ.e. sem fæddust erlendis og eiga foreldra sem báðir fæddust erlendis, úr 11% í 19% (mynd 8). Á sama tímabili hækkaði hlutfall 1. kynslóðar innflytjenda á vinnualdri úr 13,5% í 23% af heildarmannfjölda á vinnualdri. Fjölgun starfsfólks af 1. kynslóð innflytjenda í leikskólum hefur því haldist nokkurn veginn í hendur við fjölgun þeirra í samfélaginu almennt. Ef litið er til mönnunar einstakra leikskóla, var mönnunarhlutfall 1. kynslóðar innflytjenda hæst 43% árið 2016. Hlutfallið hefur hækkað nokkuð stöðugt síðan og árið 2022 var hæsta hlutfallið orðið 88%. Á tímabilinu voru á öllum landsvæðum einhverjir leikskólar sem voru ekki með

neitt starfsfólk við uppeldi og menntun af 1. kynslóð innflytjenda. Að starfsmaður sé af 1. kynslóð innflytjenda gefur ekki ótvírætt til kynna að íslenskukunnátta hans sé lítil. Þessi hlutföll gefa þó vísbendingar um málumhverfi leikskólabarna. Nákvæm gögn um íslenskukunnáttu leikskólustarfsmanna með erlendan bakgrunn eru ekki fyrir hendi.

Hlutfall 1. kynslóðar innflytjenda sem starfa við uppeldi og menntun í leikskólum



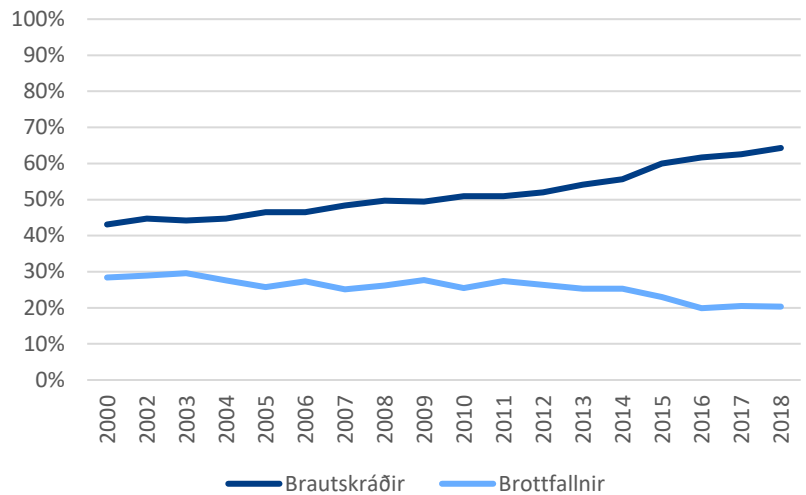
Mynd 8. Heimild: sérkeyrsla frá Hagstofu Íslands fyrir mennta- og barnamálaráðuneytið.

1. kynslóðar innflytjendur eru einstaklingar sem fæddust erlendis og báðir foreldrar fæddust erlendis.

4. Brotthvarf úr framhaldsskóla

Nánast öll 16 ára ungmenni skrá sig í framhaldsskóla að loknum grunnskóla, eða 95%, og hefur hlutfallið haldist nokkuð stöðugt síðustu 15 ár. Þá hefur brotthvarf framhaldsskólanema úr námi minnkað frá aldamótum og hlutfall nemenda sem brautskrást aukist, þá sérstaklega síðustu 10 ár (mynd 9). Í því samhengi má nefna að námstími til stúdentsprófs var stytur úr fjórum árum í þrjú haustið 2015.⁴ Hlutfall ungs fólks hér á landi sem er orðið 34 ára og hefur ekki lokið gráðu umfram grunnskólapróf hefur minnkað jafnt og þétt samhliða þessari þróun og var 19% árið 2023, sem var samt nokkuð hærra en meðaltal OECD landa, 14%.⁵

Hlutfall nema sem höfðu brautskráðst og horfið úr námi fjórum árum eftir innritun, eftir innritunarári



Mynd 9. Heimild: Hagstofu Íslands.

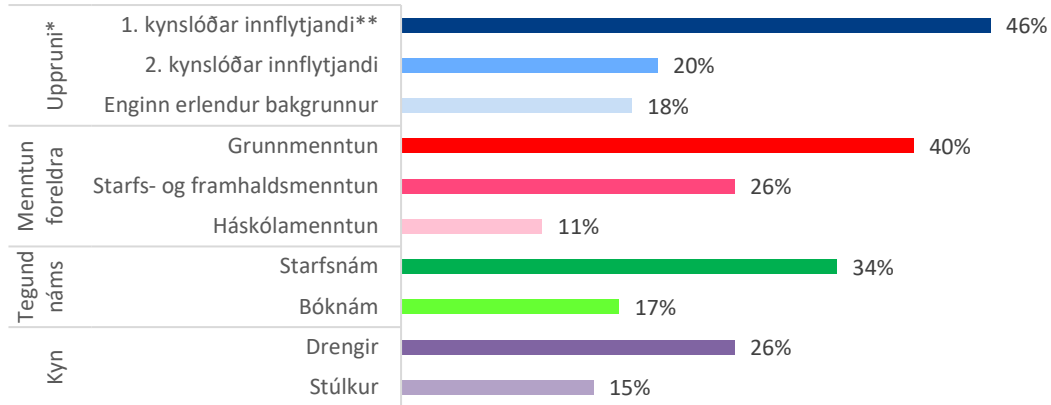
Athugið að tölfræðin nær til ársins 2022, þar sem árgangur sem innritast 2018 er mældur fjórum árum síðar.

⁴ Flestir framhaldsskólar stytta námstíma til stúdentsprófs haustið 2015, en nokkrir skólar gerðu það á árunum áður og tveir ári síðar.

⁵ Sjá [Education at a Glance, 2024](#)

4.1 Brotthvarf eftir tegund náms og bakgrunnsbreytum

Hlutfall nemenda sem hófu nám árið 2018 og höfðu horfið brott árið 2022



Mynd 10. Heimild: Hagstofa Íslands.

*1. kynslóðar innflytj. = einstaklingar sem fæðast erlendis og báðir foreldrar fæddust erlendis.

2. kynslóðar innflytj. = einstaklingar sem fæðast á Íslandi en báðir foreldrar fæddust erlendis.

**Brotthvarf 1. kynslóðar innflytj. er mögulega ofmetið þar sem að skiptinemar teljast sem 1.

kynslóðar innflytj. og aldursdreifing er önnur en hjá öðrum hópum (einungis 50%–60% þeirra sem flokkast sem nýnema í skilgreiningu Hagstofunnar eru 16 ára).

Brotthvarf er töluvert hærra í starfsnámi en í bóknámi – meðal þeirra sem hófu nám árið 2018 höfðu um 17% nema sem voru í bóknámi horfið brott úr námi en 34% nema í starfsnámi. Þá hefur brotthvarf einnig dregist meira saman í bóknámi en starfsnámi á síðustu 10 árum. Drengir eru töluvert líklegri til að hverfa brott úr námi en stúlkur stundi þeir bóknám, en brotthvarf er hins vegar svipað meðal drengja og stúlkna í verknámi þar sem drengir eru í meirihluta. Þá hefur menntunarstig foreldra og uppruni nemenda einnig töluvert áhrif á líkur á brotthvarfi, líkt og sjá má á mynd 10. Hafa verður í huga að brotthvarf 1. kynslóðar innflytjenda er að öllum líkindum ofmetið þar sem að skiptinemar sem koma hingað til lands í stuttan tíma teljast til þessa hóps. Niðurstöður skýrslu um brotthvarf og félags- og efnahagslegs bakgrunn benda til þess að brotthvarf sé birtingarmynd ójafnra tækifæra, og það er þó öðru fremur menntun foreldra sem skiptir máli.⁶

4.2 Ungmenni utan náms og vinnu

Hlutfall ungmenna (18-24 ára) á Íslandi sem eru ekki í námi, vinnu eða starfsþjálfun (*NEET – Not in Education, Employment, or Training*) hefur lækkað frá árinu 2016, líkt og í flestum öðrum OECD ríkjum. Árið 2023 var *NEET*-hlutfallið lægst á Íslandi meðal OECD ríkjanna eða 4,7%.⁷

⁶ Sjá nánar í [Félagsleg og efnahagsleg staða og brotthvarfs úr íslenskum framhaldsskólum](#)

⁷ Sjá [Education at a Glance, 2024](#)

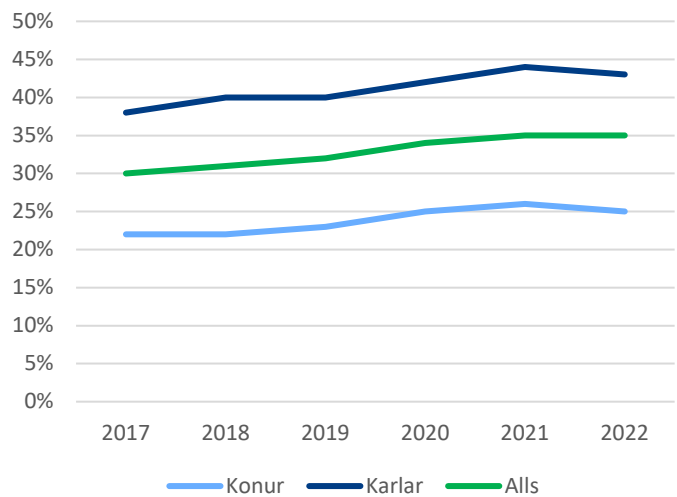
5. Starfsnám í framhaldsskólum

Hlutfall framhaldsskólanema í starfsnámi jókst á árunum 2017 til 2021 eftir að hafa lækkað nokkuð á árunum á undan (mynd 11). Nú stundar ríflega þriðjungur framhaldsskólanema starfsnám, eða 43% karla í framhaldsskólum og 25% kvenna. Starfsnám á framhaldsskólastigi undirbýr nemendur fyrir fjölbreytt störf á vinnumarkaði með fræðilegri og verklegri þjálfun. Greinar sem falla þar undir eru meðal annars byggingariðn, bíliðn, hárgreiðsla og snyrtifræði, matvæla- og veitingaiðn, félags- og heilbrigðisgreinar (svo sem sjúkraliðanám), rafiðn og verslun og þjónusta.

Hærra hlutfalli umsækjenda um starfsnám er hafnað en um bóknám, 19% samanborið við 6% árið 2022. Í skýrslu starfshóps um innritun í starfsnám á haustönn 2022⁸ kemur fram að skólameistarar starfsmenntaskóla töldu skort á fagmenntuðum kennurum og viðeigandi húsnæði það sem helst kæmi í veg fyrir að hægt væri að taka á móti fleiri nemendum í starfsnám.

Algengt er að nemendur í starfsnámi hafi upprunalega innritast í bóknám. Árið 2020 höfðu 39% nemenda sem þá stunduðu starfsnám byrjað í bóknámi og fært sig yfir.⁹ Til samanburðar höfðu 6% bóknámsnemenda flutt sig úr starfsnámi.

Hlutfall framhaldsskólanema í starfsnámi, alls og eftir kyni



Mynd 11. Heimild: Hagstofa Íslands

⁸ Sjá [skýrslu starfshóps um innritun í starfsnám á haustönn 2022](#)

⁹ Samkvæmt samantekt Menntamálastofnunar sem vitnað er til í skýrslu starfshóps um innritun í starfsnám á haustönn 2022

6. Líðan nemenda innan og utan skóla

Nemendum á Íslandi líður almennt vel í skólanum og frímínútum og upplifa að þau tilheyri í skólanum. Árið 2023 sögðu 83-84% barna í 4., 6., 8. og 10. bekk sem svöruðu Íslensku æskulýðsrannsókninni (ÍÆ) að þeim líkaði vel í skólanum, en marktækur munur var ekki eftir kyni eða uppruna.¹⁰ Í niðurstöðum PISA 2022 kemur fram að nemendur á Íslandi upplifðu kennara sína á jákvæðari hátt en nemendur almennt innan OECD og á öðrum Norðurlöndum, urðu síður fyrir einelti og voru líklegri til að telja sig tilheyra í skólanum.¹¹

Þrátt fyrir almennt góða líðan kljást margir nemendur við andlegar áskoranir og þá sérstaklega stúlkur. Samkvæmt ÍÆ 2023 glímir um þriðjungur nemenda í 6., 8. og 10. bekk við kvíða, eða 48% stúlkna og 20% drengja. Fjórðungur glímir við depurð, og er hlutfallið tvöfalt hærra meðal stúlkna en drengja, eða 32% samanborið við 14%. Þá eru stúlkur í 10. bekk einnig líklegri en drengir til að stunda sjálfsskaða (23% stúlkna og 10% drengja) og hafa sjálfsvígshugsanir (37% stúlkna og 21% drengja).

Þónokkrar mælingar benda til þess að líðan nemenda með erlendan bakgrunn sé verri en meðal nemenda með íslenskan bakgrunn í skólaumhverfinu. Samkvæmt PISA 2022 eru nemendur af 1. kynslóð innflytjenda líklegri til að upplifa kennara sína á neikvæðan hátt, finnast þeir ekki tilheyra í skólanum og verða fyrir einelti. Samkvæmt ÍÆ 2023 er tíðni kvíða, depurðar og sjálfsvígshugsana almennt ekki hærri meðal barna með erlendan bakgrunn, en þau voru hins vegar mun líklegri en nemendur með íslenskan bakgrunn til að stunda sjálfsskaða (33% samanborið við 17%).

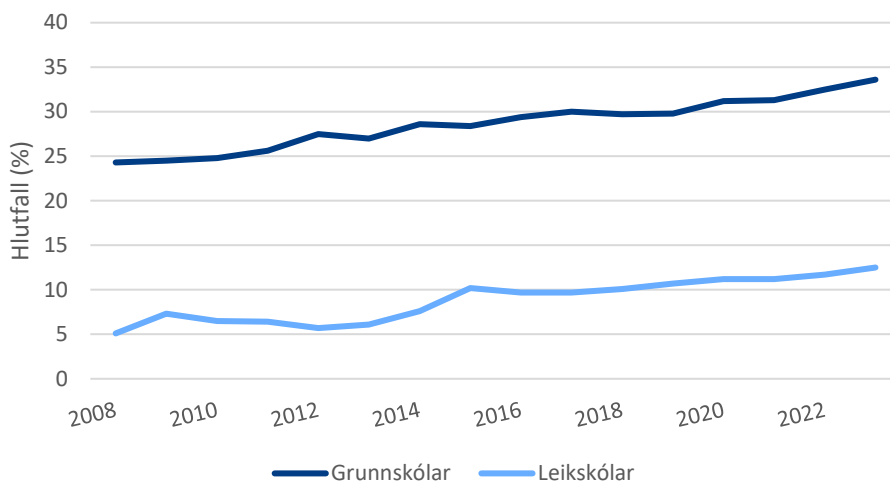
¹⁰ Sjá [Mælaborð um farsæld barna](#)

¹¹ Sjá [PISA skýrslu 2022](#).

7. Börn sem njóta sérstaks stuðnings í menntakerfinu

Börnum sem njóta sérstaks stuðnings eða sérkennslu í leik- og grunnskólum hefur fjölgað undanfarin ár. Árið 2008 nutu 5% barna í leikskólum sérstaks stuðnings en árið 2023 hafði hlutfallið hækkað í 13% barna (sjá mynd 12). Í grunnskólum nutu 24% grunnskólanema sérstaks stuðnings eða sérkennslu, samanborið við 34% árið 2023. Drengir eru líklegri en stúlkur til að njóta stuðnings bæði í leikskólum og grunnskólum. Árið 2023 nutu 39% allra drengja í grunnskólum sérstaks stuðnings eða sérkennslu en 28% stúlkna. Í leikskólum landsins nutu 15% drengja sérstaks stuðnings en 9% stúlkna.

Þróun hlutfalls barna sem nutu sérstaks stuðnings



Mynd 12. Heimild: Hagstofa Íslands.

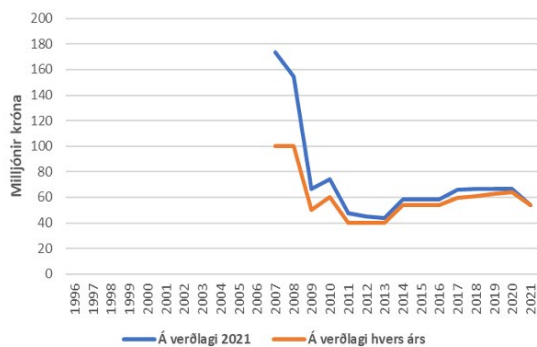
8. Námsgögn

Gott aðgengi að vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum er nauðsynlegt til að styðja við gæðamenntun. **Fjármagn til námsgagnagerðar hefur farið minnkandi síðustu áratugi, þá sérstaklega eftir efnahagshrun 2008, og ekki hefur tekist að efla það nægilega að nýju. Í kjölfarið hefur uppsafnaður skortur orðið á námsgögnum sem koma til móts við fjölbreyttar þarfir nemenda.**¹²

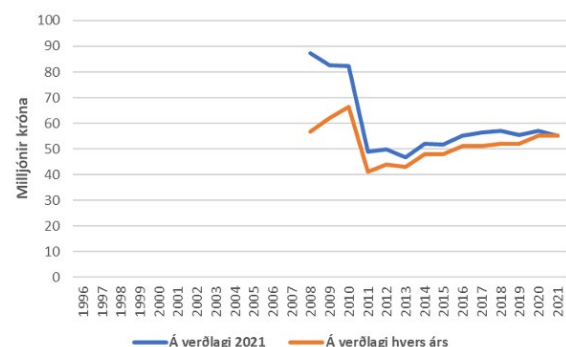
Þrjár meginstoðir eru í aðkomu ríkis að stuðningi við námsgagnaframleiðslu á Íslandi; framlög til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, Þróunarsjóðs námsgagna og Námsgagnasjóðs. Árið 2022 voru heildarútgjöld ríkisins til námsgagna 532,3 m. kr. á ári, eða 0,4% árlegs heildarkostnaðar hvers nemanda.

Á myndum 13 og 14 má sjá þróun framlaga ríkisins til sjóðanna tveggja árin 2007-2021. Árin 2022 og 2023 var fjármagn til Þróunarsjóðs námsgagna aukið um 45% og var úthlutunarfjárhæðin 80 m. kr.

Framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021



Framlög til Þróunarsjóðs námsgagna 2008-2021



Myndir 13 og 14. Heimild: [Skýrsla um yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga eftir Klöru E. Finnbogadóttur og Þóróð Kristjánsson, 2023.](#)

¹² Sjá [skýrslu starfshóps um námsgögn 2024](#)

9. Skólaþjónusta

Skólaþjónusta miðar að því að efla leik- og grunnskóla sem faglegar stofnanir og veita starfsfólki leiðbeiningar og aðstoð eftir því sem við á, sem og að styðja við nemendur og foreldra. Sveitarfélög skulu tryggja að viðeigandi þjónusta sé veitt og ákveða fyrirkomulag hennar. Þau reka hana ýmist á eigin vegum sem sjálfstæða einingu, í sameiningu með öðrum sveitarfélögum eða með þjónustusamningum við önnur sveitarfélög, stofnanir eða aðila.¹³

Nýleg rannsókn á skólaþjónustu sveitarfélaga dregur fram ákveðna veikleika í framkvæmd hennar.¹⁴ **Niðurstöður hennar benda til þess að stefnumótun um skólaþjónustu af hálfu sveitarfélaga sé ómarkviss og stýrist að miklu leyti af tiltækum mannauði og fjármagni.** Skortur er á kennsluráðgjöfum og ólíkar túlkningar eru á hlutverki skólaþjónustunnar, bæði innan og á milli skólaskrifstofa og á milli fræðslu- og skólastjóra.

Þá kom fram að ójafnvægi væri á milli þátta í framkvæmd skólaþjónustunnar. **Meirihluti skólastjórnenda og forsvarsmanna skólaþjónustu taldi að mikil áhersla væri lögð á ráðgjöf og stuðning vegna sértækra þarfa einstakra barna, en minni áhersla væri á kennslufræðilega ráðgjöf og stuðning við almenna þróun skólustarfs.** Tiltæk eyðublöð á vegum skólaþjónustunnar sneru jafnframt einkum að greiningum og umsóknum um sértækan stuðning en sjaldan að kennslufræðilegri ráðgjöf eða skólaþróun.

¹³ Sjá [reglugerð 444/2019 um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum](#)

¹⁴ Sjá [rannsókn \(Skólaþjónusta sveitarfélaga: Starfsþróun og skólar sem faglegar stofnanir\)](#)

10. Fyrsta aðgerðaáætlun menntastefnu

Vinna við innleiðingu menntastefnu til ársins 2030 hófst árið 2021 með [fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnu](#) sem náði yfir árin 2021–2024.

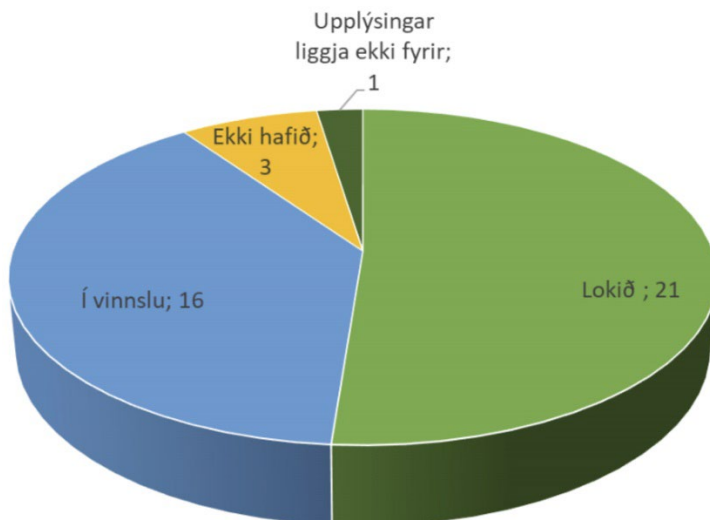
Fyrsta aðgerðaáætlunin samanstendur af níu aðgerðum og 41 verkþætti.

Aðgerðir:

1. Heildstæð skólaþjónusta byggð á þrepaskiptum stuðningi sem styður við nám og farsæld barna og ungmenna
2. Skólaþróun um land allt
3. Markviss stuðningur við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn
4. Fjölgun kennara með leyfisbréf
5. Hæfni fagstétta í skólastarfi
6. Gagnrýnin hugsun, sköpun og skilningur
7. Mótun hæfnistefnu Íslands í virku samráði
8. Raddir unga fólksins – virkt nemendalýðræði á öllum skólastigum
9. Vönduð náms- og kennslugögn fyrir allt menntakerfið

Staða innleiðingar á verkþáttunum í september 2024 er eftirfarandi (*Mynd 15*):

Framvinda verkþátta í fyrstu aðgerðaáætlun



Drög að annarri aðgerðaáætlun menntastefnu fyrir árin 2024–2027 verða kynnt á Menntaþingi 2024 og verður endurgjöfin frá þinginu nýtt við að fullmóta aðgerðirnar.

