

Mars 2019



# Aðgerðir í menntamálum Nýliðun kennara



Stjórnarráð Íslands  
Mennta- og menningarmálaráðuneytið

# Eflum íslenskt menntakerfi

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er boðuð stórsókn í menntamálum þar sem lögð er rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi. Fram kemur að mikilvægt sé að stuðla að viðurkenningu á störfum kennara, efla faglegt sjálfstæði þeirra og leggja áherslu á skólaþróun á öllum skólastigum. Einnig er dregið fram að bregðast þurfi við kennaraskorti í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og stéttarfélaga.

**Í núgildandi fjármálaáætlun eru dregnar fram eftirfarandi áskoranir.**

- **Aðsókn í kennaranám hefur minnkað á síðustu árum.**
- **Brautskráningarlutfall kennaranna er lágt og mikil tækifæri til að efla námsframvindu.**
- **Meðalaldur starfandi kennara er hár og ljóst að margir reynslumiklir kennarar munu brátt láta af störfum.**
- **Nú er svo komið að háskólarnir ná ekki að brautskrá nægilega marga kennara til að mæta þörfum fyrir nýliðun á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi.**

## STAÐA OG KENningarÞÖRF

Samkvæmt lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla skal nám til kennsluréttinda vera 300 ECTS einingar. Námið skiptist í 180 eininga grunnám og 120 eininga framhaldsnám. Kennaramenntun í grunnskólafræðum hefur verið á háskólastigi hér á landi frá árinu 1971 þegar Kennaraháskóli Íslands tók til starfa og leikskólakennaranámið

frá 1996 þegar Fósturskóli Íslands sameinaðist Kennaraháskóla Íslands. Í dag bjóða fjórir háskólar upp á nám til kennsluréttinda: Háskólinn á Akureyri og Háskóli Íslands bjóða upp á námsleiðir til að öðlast kennsluréttindi í leik-, grunn- og framhaldsskólum, Listaháskóli Íslands býður upp á meistaranám í listkennslu og kennslufræðum og Háskólinn í Reykjavík býður upp á kennaranám í heilsuþjálfun og á sviði íþróttar.

Aðsókn í kennaranám hefur dregist saman undanfarin ár. Marka má ákveðin vatnaskil árið 2009 þegar kennaranám var lengt úr þremur árum í fimm ár en á tímabilinu 2008-18 fækkaði nýnemum í leik- og grunnskólakennaranámi við HÍ og HA um 40%.

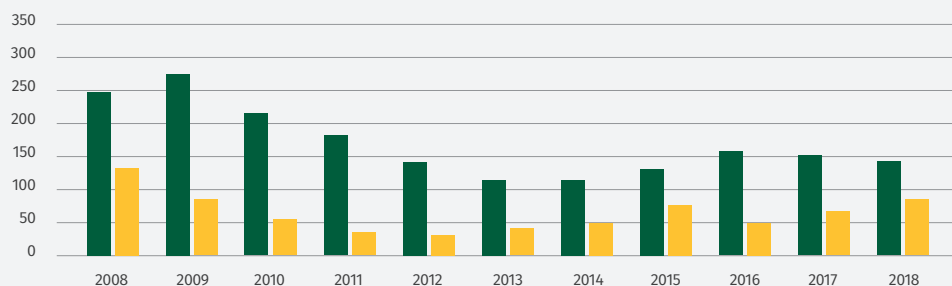
Við óbreytt ástand ná háskólarnir ekki að brautskrá nægilega marga kennara til að viðhalda nýliðun í kennarastéttinni. Frá árinu 2014 hafa útskrifast 354 grunnskólakennarar og 70 leikskólakennarar.



## NÝNEMAR

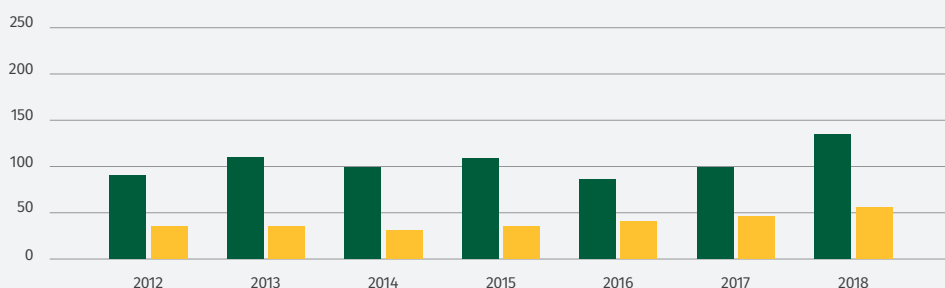
Nýnemar á meistarastigi í leikskólafræðum hafa verið 40 að meðaltali síðustu sjö ár samanborið við nýnema á meistarastigi í grunnskólafræðum sem hafa verið um 103 að meðaltali.

■ Grunnskóli ■ Leikskóli



**Graf 1** Nýnemar sem hófu B.Ed. nám við HA og HÍ 2008–18.

■ Grunnskóli ■ Leikskóli



**Graf 2** Nýnemar sem hófu M.Ed. nám við HA og HÍ 2012–18.

Útskrifuðum kennurum hefur fækkað um rúmlega helming á undanförunum tíu árum og gefa tölur um fjölda nýnema ekki nægilega skýra mynd af þeim fjölda sem mun útskrifast með kennsluréttindi þar sem mikið brotthvarf er úr náminu.

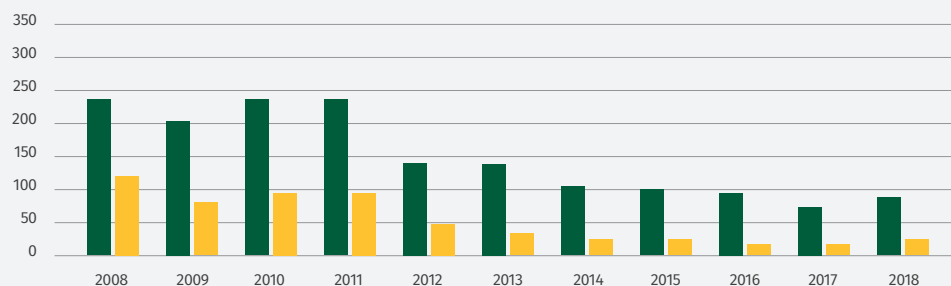
Í gröfunum hér að neðan eru upplýsingar um fjölda þeirra sem brautskráðust úr B.Ed. (graf 3) og M.Ed.

(graf 4) námi við Háskólann á Akureyri og Háskóla Íslands á árunum 2008-2018. Sjá má á samanburði við innritunartölur í grafi 1 og 2 að nemendur sem innritast í kennaranám útskrifast ekki á tilsettum tíma (graf 5).

## BRAUTSKRÁÐIR

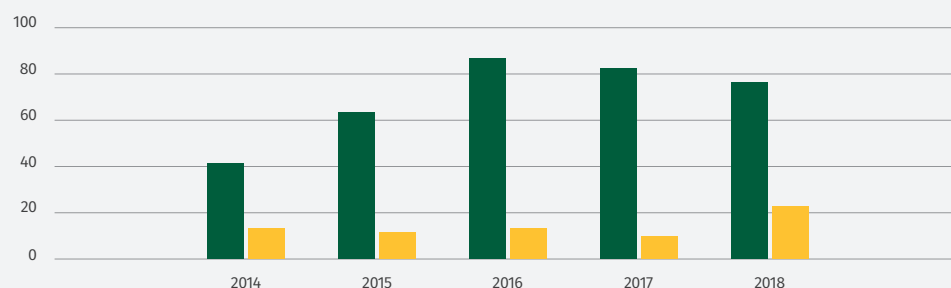
Brautskráðum úr B.Ed. námi í leikskólafræðum fækkaði um 80% frá 2008 til 2018 og um 65% í grunnskólafræðum.

■ Grunnskóli B.Ed. ■ Leikskóli B.Ed.



**Graf 3** Brautskráðir úr B.Ed. námi við HA og HÍ 2008–18.

■ Grunnskóli M.Ed. ■ Leikskóli M.Ed.



**Graf 4** Brautskráðir úr M.Ed. námi við HA og HÍ 2014–18.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar frá 2017 á kostnaði og skilvirkni kennaramenntunar kemur fram á að á árunum 2012-16 luku að meðaltali aðeins 49% nemenda Menntavísindasviðs Háskóla Íslands grunnnámi í kennslufræðum (B.Ed. prófi) á þremur árum en 71% nemenda Háskólans á Akureyri. Þá luku 62% kennaranema Háskóla Íslands og 66% kennaranema Háskólans á Akureyri framhaldsnámi til kennsluréttinda (M.Ed. prófi) tveimur árum eftir að þeir skráðu sig í framhaldsnám árin 2014-16.

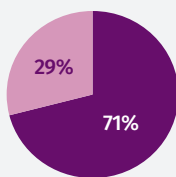
Brýnt er að móta leiðir til að bæta námsframvindu kennaranema og auka þar með skilvirkni námsins.

Enn fremur er mikilvægt að varpa ljósi á þá staðreynd að einungis hluti nýútskrifaðra kennara kjósa að starfa sem kennarar að námi loknu. Mikilvægt er að fá kennara til starfa sem fyrst eftir útskrift því sýnt er að eftir því sem lengra líður minnka líkur á því að viðkomandi fari að kenna.

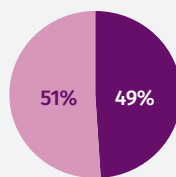
Samkvæmt upplýsingum frá Háskóla Íslands er hátt hlutfall meistaranema starfandi sem leiðbeinendur í leik- og grunnskólum víða um land samhliða námi eða tæplega 75%. Nemarnir hafa hingað til ekki fengið vinnu sína við þá kennslu metna sem hluta af starfsnámi á vettvangi skóla.

### Námsframvinnda kennaranema

- Ljúka B.Ed. námi á 3 árum
- Ljúka ekki á 3 árum

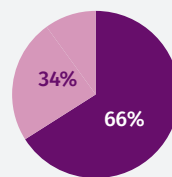


B.Ed. nemar við HA 2012-16

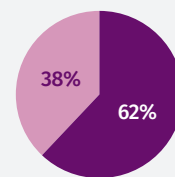


B.Ed. nemar við HÍ 2012-16

- Ljúka M.Ed. námi á 2 árum
- Ljúka ekki á 2 árum



M.Ed. nemar við HA 2014-16



M.Ed. nemar við HÍ 2014-16

Graf 5 Námsframvinnda.

# Leik- og grunnskóli

Skortur er á kennurum með réttindi á öllum skólastigum og brýnt að finna leiðir til að fjölga þeim sem velja kennaranám, bregðast við þeim vanda sem brotthvarf nýliða úr starfi felur í sér en einnig að stuðla að því að nýútskrifaðir kennarar ráði sig til starfa.

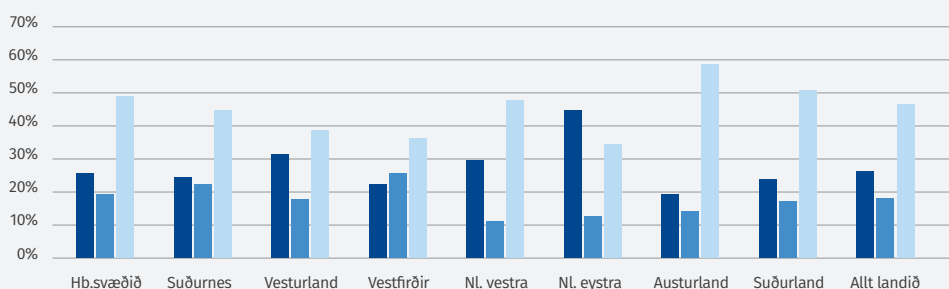
## LEIKSKÓLI

Á öllum skólastigum er skortur á kennurum en hann er hvað alvarlegastur á leikskólastiginu þar sem viðvarandi skortur hefur verið á leikskólakennurum í áratugi. Í lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 87/2008 er kveðið á um að leikskólakennarar skulu vera 2/3 af starfsfólki leikskóla við umönnun og menntun. Aldrei hefur tekist að uppfylla þessa lagaskyldu á landsvísu, hlutfall leikskólakennara hefur verið um 1/3 af starfsfólki leikskóla undanfarna áratugi. Um 19% af heildarfjölda starfsmanna leikskóla sem sinnir umönnun og menntun hefur lokið annarri uppeldismenntun en leikskólakennarafræði.

Hér er um að ræða uppeldismenntað fólk sem ekki hefur leyfisbréf á leikskólastigi en þyrfti að bæta við sig tveggja ára viðbótarnámi til að öðlast kennsluréttindi. Líkur eru á að hluti þessa starfsfólks leggi þegar stund á leikskólakennarafræði í fjarnámi en ekki eru til nákvæmar upplýsingar um hlutfall þeirra.

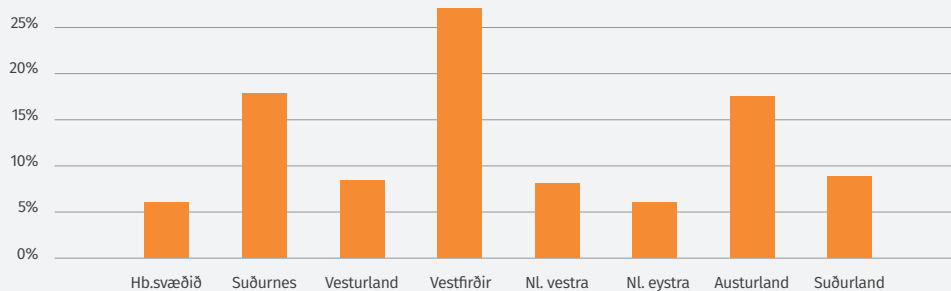
Sú staðreynd að 28% stöðugilda eða tæplega 1/3 stöðugilda séu mönnuð leikskólakennurum sýnir að finna þarf leiðir til að fjölga leikskólakennurum umtalsvert. Ef 22 leikskólakennarar útskrifast á ári mun það taka ríflega 100 ár að manna þessar stöður. Það vantar leikskólakennara í um 1800 stöðugildi til að uppfylla ákvæði laganna.

■ Leikskólakennarar ■ Önnur uppeldismenntun ■ Ófaglærðir



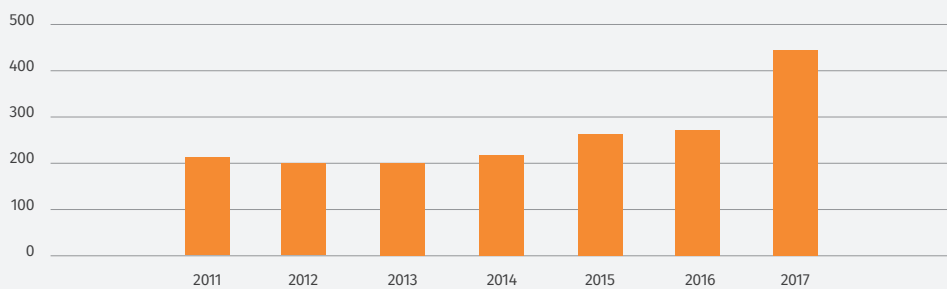
Graf 6 Starfsfólk leikskóla 2017.

Árið 2017 var hlutfall leiðbeinenda lægst á höfuðborgarsvæðinu og á Norðurlandi eystra eða 6%, en hæst á Vestfirðum 27%.



**Graf 7** Hlutfall leiðbeinenda í grunnskólum 2017

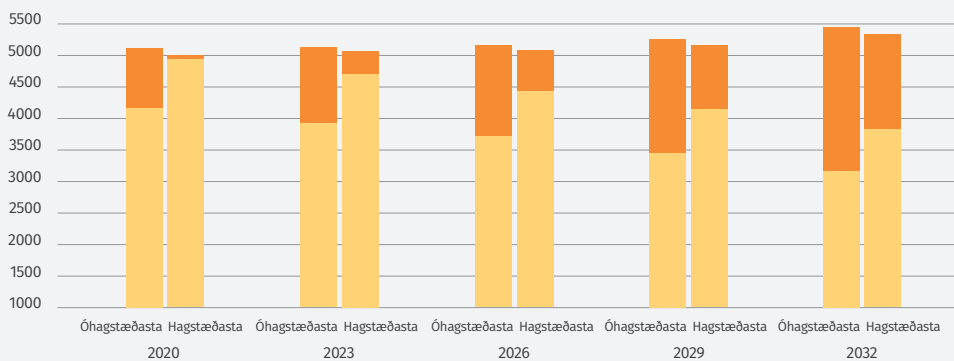
Leiðbeinendum hefur fjölgað verulega á síðustu árum, árið 2016 voru 272 leiðbeinendur starfandi í grunnskólum landsins en 443 árið 2017.



**Graf 8** Starfandi í grunnskólum, án kennsluréttinda

Árið 2018 útskrifuðust 22 leikskólakennarar og 77 grunnskólakennarar.

■ Mannað ■ Kennaraskortur



Grafið er byggt á spá um mannaflapörf í grunnskólakennslu og spá um stærð og samsetningu kennaramenntaðra á Íslandi. Byggt er á óbreyttum útskriftarfjölda úr kennaranámi síðustu ára. Hagstæð og óhagstæð sviðsmynd er síðan sett upp með forsendum sem snúa m.a. að hlutfalli nemenda og stjórnenda á hvern kennara og hlutfalli kennaramenntaðra sem starfa við grunnskólakennslu o.fl. Stöður sem manna þyrfti með öðrum en faglærðum (grunnskólakennurum) eru skilgreindar sem kennaraskortur.

**Graf 9** Kennarapörf í grunnskólum



## GRUNNSKÓLI

Fyrir liggja upplýsingar um kennaraskort í grunnskólum og að nýliðun muni ekki mæta þörf, verði ekkert að gert. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru 5140 einstaklingar starfandi við kennslu í grunnskólum landsins árið 2017, þar af 8,6% án kennsluréttinda.

Leiðbeinendum hefur fjölgað milli ára en samkvæmt upplýsingum frá undanþágunefnd grunnskóla eru 507 leiðbeinendur starfandi við kennslu í grunnskólum á yfirstandandi skólaári, sem gerir um 10% þeirra sem starfa við kennslu, þar af eru:

- 64 með leyfisbréf til kennslu á leik- eða framhaldsskólastigi.
- 122 í kennsluréttindanámi, þar af 74 í námi á meistarastigi.
- 180 eru með annað háskólapróf en B.Ed. eða M.Ed. sem að jafnaði þyrftu ekki nema eitt til tvö ár til viðbótar til að öðlast réttindi til kennslu í grunnskóla.
- 141 hefur ekki lokið háskólaprófi, er hugsanlega í háskólanámi samhliða starfi eða hefur lokið annarri menntun.

Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar er útlit fyrir að börnum á grunnskólaaldri muni fjölga um 13% fram til ársins 2035. Áætluð þörf fyrir fjölda stöðugilda grunnskólakennara mun á þessu tímabili aukast á bilinu 490–880. Svipuð þróun er fyrir-sjáanleg á áætlaðri þörf fyrir kennara á leik- og framhaldsskólastigi.

Ef brautskráðum kennurum fjölgar ekki á næstu árum stefnir í óefni þar sem æ erfiðara verður að manna stöður með réttindakennurum í bæði leik- og grunnskólum landsins. Ef miðað er við óhagstæðustu sviðsmyndina þyrfti að manna tæplega 1200 kennarastöður í grunnskólum með starfsfólki án kennsluréttinda eftir fjögur ár, 2023. Þá yrði hlutfall starfsfólks við kennslu án kennsluréttinda 25% en samsvarandi hlutfall var 8,6% árið 2017. Haldi fram sem horfir yrði allt að 49% starfsfólks í grunnskólum án kennsluréttinda árið 2032 miðað við svartsýnustu spár (sjá graf 9). Því er ljóst að grípa þarf til aðgerða til að brúa það bil sem við horfum fram á að verði á eftirspurn og framboði á leik- og grunnskólakennurum.

# Aðgerðir stjórnvalda

Tillögur að aðgerðum voru unnar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Háskólann á Akureyri, Menntavísindasvið Háskóla Íslands, Listaháskóla Íslands, Heimili og skóla og Samtök iðnaðarins. Að auki komu að vinnunni fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Aðgerðunum fylgir kostnaðarmat vegna hlutdeildar ríkisins, en ætla má að einhver kostnaður muni einnig falla á sveitarfélög og háskóla en nauðsynlegt er að meta slíkt nánar þegar reynsla er komin á útfærslu verkefna.

## 1. LAUNAD STARFSNÁM Á LOKAÁRI M.ED. NÁMS

Til að auka líkur á að leik- og grunnskólakennaranemar sem komnir eru af stað í M.Ed. námi ljúki því á tilsettum tíma og að þeir skili sér til kennslu að námi loknu býðst þeim launað starfsnám frá og með haustinu 2019. Reynsla af þeirri sértæku aðgerð verður nýtt til frekari þróunar kennaranáms, þar með talið fyrir framhalds- og tónlistarkennara. Fyrirkomulagið verður endurmetið reglulega með það að leiðarljósi að efla kennaranám enn frekar.

Verkefnið felur í sér að kennaranemar í leik- og grunnskólakennaranámi við HA og HÍ verði í launuðu starfsnámi í minnst 50% starfshlutfalli við leik- eða grunnskóla í eitt skólaár. Lagt er upp með að innan starfsnámsins verði gætt að því að nemar hafi svigrúm til að vinna að lokaverkefni sínu. Með þessari aðgerð er stefnt að auknu flæði þekkingar milli háskóla annars vegar og leik- og grunnskóla hins vegar.

Auk þess er nema ætlað að njóta leiðsagnar reynds kennara á vettvangi og fellur sá tími innan starfshlutfalls nemans. Í leiðsögninni felst m.a. stuðningur við undirbúning, kennsluáætlanar-

gerð, framkvæmd kennslu, ásamt reglulegri ígrundun og endurgjöf. Háskólar greiða skólum fyrir leiðsögn með starfsnámsnema skv. samningi þar um og bera ábyrgð á námskeiðum tengdum starfsnámi. Háskólar deila ábyrgð á leiðsögn starfsnema með leik- og grunnskólum þar sem starfsnámið fer fram. Gengið er út frá því að kennaranemi í launuðu starfsnámi sinni lokaverkefni sínu jafnhliða starfsnáminu og samskiptum við leiðbeinanda í háskólanum og öðru sem að námi hans snýr. Háskólar bera ábyrgð á leiðsögn vegna lokaverkefnis. Starfsnám í leik- og grunnskóla er launasett samkvæmt kjarasamningum FL og FG. Nemar í launuðu starfsnámi ávinna sér launatengd réttindi samkvæmt kjarasamningi.

Nemi hefur val um hvort hann fer í launað starfsnám eða hvort hann tekur vettvangsnám sitt á öðrum forsendum.

Þess er vænst miðað við núverandi stöðu að auðsótt verði að koma kennaranemum á lokaári í launað starfsnám. Ríflega 70% kennaranema á meistarastigi í grunnskólakennaranámi og allt að 90% nemenda í

leikskólakennaranámi eru nú þegar starfandi í leik- og grunnskólum landsins. Þessir nemendur gætu þá unnið starfsnáms tímabil sitt við þann skóla þar sem þeir eru þegar starfandi. Einnig má ætla að hægt verði að finna stöður í skólum fyrir aðra nemendur þar sem skólar þurftu haustið 2018 að leita til undanþágunefndar grunnskóla við ráðningu ríflega 500 leiðbeinenda í grunnskólum, og í leikskólum landsins eru einungis tæplega 1/3 starfsmanna við uppeldi og menntun leikskólakennarar en eiga að vera samkvæmt lögum 2/3.

Til þess að tryggja að allir leik- og grunnskólanemar á lokaári M.Ed. náms komist í launað starfsnám er nauðsynlegt að skólar, sveitarfélög, háskólar og mennta- og menningarmálaráðuneyti vinni saman.

Hlutverk, skóla og sveitarfélaga er að aðstoða háskólana við að finna starfsnámsstöður fyrir þá nema sem ekki eru starfandi í skólum í dag, meðal annars með því að senda háskólunum upplýsingar um lausar stöður og koma sameiginlega að lausn mála finnist ekki starfsnámsstöður fyrir einstaka nemendur.

Hlutverk háskóla er að upplýsa skóla og sveitarfélög um fjölda væntanlegra starfsnámsnema á viðkomandi svæði og vinna með skólum og sveitarfélögum að því að finna starfsnámsstöður fyrir nemendur sína.

Hlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytisins er að koma að lausn sértækra mála varðandi starfsnámsstöður fyrir einstaka nemendur.

## 2. NÁMSSTYRKUR TIL KENNARANEMA Á LOKAÁRI M.ED. NÁMS

Lagt er til að kennaranemar á lokaári geti sótt um styrk til þess að auðvelda þeim að sinna lokaverkefni sínu jafnhliða launuðu starfsnámi. Mennta- og menningarmálaráðuneyti greiði þann styrk sem hvata til þess að nemar ljúki námi á tilsettum tíma. Styrkurinn nemi að hámarki 800.000 kr. og greiðist í tvennu lagi. Fyrri greiðslan verði bundin við skil verkefnisáætlunar lokaverkefnis og sú seinni við skil á samþykktu lokaverkefni innan ákveðins tímaramma.

Val nema á fyrirkomulagi vettvangsnáms hefur ekki áhrif á veitingu styrksins.

**Styrkur ríkisins til leik- og grunnskólakennaranema á lokaári M.Ed. náms, að hámarki 800.000 kr. sem greiddur verður í tveimur greiðslum, sbr. forsendur styrkveitingar hér að ofan.**

	2019– 2020	2020– 2021	2021– 2022	2022– 2023	2023– 2024	2024– 2025
Áætlaður fjöldi nema í starfsnámi á lokaári samkvæmt tölum frá HA og HÍ	250 nemar	300 nemar	300 nemar	350 nemar	350 nemar	400 nemar
Áætlaður kostnaður námsstyrks á skólaári	200 m.kr.	240 m.kr.	240 m.kr.	280 m.kr.	280 m.kr.	320 m.kr.

### 3. STYRKUR TIL STARFANDI KENNARA Í NÁMI Í STARFSTENGDRI LEIÐSÖGN

Lagt er til að styrkja starfandi kennara sem leggja stund á nám í starfstengdri leiðsögn.

Samkvæmt niðurstöðum rannsóknar Maríu Steingrímsdóttur og Guðmundar Engilbertssonar sem birtist í Netlu 2018 og byggir á svörum 230 nýliða á vettvangi er brotthvarf nýliða í starfi hæst fyrstu þrjú árin í starfi. Skýring þess er meðal annars sú að nýliðar telja móttöku og starfstengda leiðsögn vera ábótavant. Með fjölgun útskrifaðra kennara með sérhæfingu í starfstengdri leiðsögn er reynt að sporna gegn þessari þróun og styðja við fjölbreytta starfsþróun kennara.

Í ljósi þessa mun mennta- og menningarmálaráðuneytið styrkja nemendur við Háskólann á Akureyri og Háskóla Íslands til að fjölga útskrifuðum leiðsagnarkennurum. Eftir fimm ár er markmiðið að um 150 kennarar hafi sótt sér sérhæfingu

á þessu sviði og að skólarnir verði betur í stakk búnir til að styðja við kennaranema og nýútskrifaða kennara á fyrstu árum í starfi.

Forsendur styrksins verða annars vegar þær að skólastjóri styðji umsókn kennara í námið og hins vegar að tryggð sé jöfn dreifing þeirra milli skóla og landshluta.

Gengið er út frá því að kennari í námi í starfstengdri leiðsögn ljúki 10 einingum á önn og á þremur samfelldum önnum. Fyrirkomulagið verði endurskoðað árlega.

Samband Íslenskra sveitarfélaga mun í samvinnu við Kennarasamband Íslands og háskólana vinna að útfærslu á hlutverki og ábyrgð leiðsagnarkennara. Einnig verði skoðaður fýsileiki þess að setja reglugerð um leiðsögn nýliða í kennslu.

#### Ríkið styrkir starfandi kennara sem stunda nám í starfstengdri leiðsögn.

	2019	2020	2021	2022	2023
Áætlaður fjöldi nema í starfstengdri leiðsögn á ári	30 nemar	30 nemar	30 nemar	30 nemar	30 nemar
Áætlaður árlegur kostnaður ríkisins	5 m.kr.	5 m.kr.	5 m.kr.	5 m.kr.	5 m.kr.

## SAMANTEKT VIÐBÓTARKOSTNAÐAR RÍKISINS VIÐ OFANGREINDAR TILLÖGUR

	2019– 2020	2020– 2021	2021– 2022	2022– 2023	2023– 2024	2024– 2025
Áætlaður kostnaður á skólaári vegna náms- styrks til nema í starfsnámi	200 m.kr.	240 m.kr.	240 m.kr.	280 m.kr.	280 m.kr.	320 m.kr.
Áætlaður árlegur kostnaður vegna náms í starfstengdri leiðsögn	5 m.kr.	5 m.kr.	5 m.kr.	5 m.kr.	5 m.kr.	—
<b>Samtals í milljónum króna</b>	<b>205</b>	<b>245</b>	<b>245</b>	<b>285</b>	<b>285</b>	<b>320</b>

\*Mikilvægt er að útfærslan á þessu fyrirkomulagi verði með þeim hætti að hún feli ekki í sér sjálfvirkni útgjalda og nýmyndun útgjaldaskuldbindinga umfram fjárhéimildir fjárlaga ár hvert, auk þess að tryggja að jafnræðisregla stjórnarskrárinnar sé virt.

#### 4. LEIÐIR TIL STUÐNINGS VIÐ KENNARANEMA VIÐ LHÍ OG HR

Samhliða öðrum aðgerðum til eflingar menntunar verða skoðaðar leiðir varðandi styrki til kennaranema við Listaháskóla Íslands og Háskólann í Reykjavík. Ráðuneytið mun í samvinnu við LHÍ og HR vinna tillögur og kostnaðargreiningu.

#### 5. LEIÐIR TIL STUÐNINGS VIÐ ANNANÐ KENNARANÁM

Lagt er til að unnar verði tillögur að aðgerðum sem styrkt geta nemendur í öðru kennaranámi, s.s. framhaldsskóla-, tónlistar- og listkennaranámi.





**Stjórnarráð Íslands**  
Mennta- og  
menningarmálaráðuneytið