

# Mat á kennaraþörf í grunnskólum fram til ársins 2010

Nefndarálit

Febrúar 1999

## Formáli

Hinn 12. október 1998 skipaði menntamálaráðherra nefnd til að meta þörf fyrir grunnskólakennara fram til ársins 2010. Í nefndina voru skipuð:

Hrólfur Kjartansson, deildarstjóri, tilnefndur af menntamálaráðherra, formaður nefndarinnar.  
Eiríkur Hilmarsson, staðgengill Hagstofustjóra, tilnefndur af menntamálaráðherra.  
Tómas Ingi Olrich, alþingismaður, tilnefndur af menntamálaráðherra.  
Sigrún Magnúsdóttir, formaður borgarráðs, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.  
Guðrún Ebba Ólafsdóttir, varaformaður Kennarasambands Íslands, tilnefnd af samtökum kennara.  
Ólafur H. Jóhannsson, deildarforseti, tilnefndur af Kennaraháskóla Íslands.  
Gyða Haraldsdóttir, lektor, tilnefnd af Háskólanum á Akureyri.  
Starfsmaður nefndarinnar var Marta Hreiðarsdóttir.

Nefndinni var falið að kanna raunverulega þörf fyrir nýmyndun í kennarastétt, áætla árlega þörf á endurnýjun að meðaltali, finna út hve stórt hlutfall réttindakennara er við kennslu og hve stór hluti útskrifaðra kennara fer í kennslu á hverju ári, lýsa þróun nemendafjölda á næsta áratug, sýna aldursdreifingu í kennarastétt og áætla hvaða áhrif hár meðalaldur kennara hefur á fjölda stöðugilda.

Í störfum sínum var nefndinni ætlað að hafa hliðsjón af eftirfarandi atriðum, sem hafa áhrif á þróun og innra starf grunnskólans:

Ný grunnskólalög komast að fullu til framkvæmda á næstu árum, meðal annars með einsetningu í öllum skólum. Rúm tvö ár eru liðin síðan sveitarfélög tóku alfarið við rekstri grunnskóla og eftir sveitarstjórnakosningarnar vorið 1998 liggur stefna þeirra betur fyrir en áður, m.a. að því er varðar hagræðingu og sameiningu skóla og fjölda nemenda í bekkjum.

Nýjar aðalnámskrár fyrir grunnskóla og framhaldsskóla eru að koma út og munu koma til framkvæmda frá og með næsta hausti.

Reynsla hefur fengist af kennaranámi við Háskólann á Akureyri.

Kennaraháskóli Íslands tók til starfa undir nýjum formerkjum 1. janúar 1998.

Fyrir liggur úttekt á kennaranámi, þar sem rík áhersla er lögð á gildi endurmenntunar.

Nefndin starfaði að verkefni sínu í nóvember og desember 1998 og janúar og febrúar 1999. Safnað var margvíslegum tölulegum upplýsingum til að varpa ljósi á málið í heild. Í þessari skýrslu gerir nefndin grein fyrir niðurstöðum sínum. Skýrslunni er skipt í þrjá hluta. Í fyrsta hluta er sýnt hve þróunin hefur verið á síðustu árum. Í öðrum hluta er úrskýrt hve staðan er í dag og hvaða þróun er líkleg fram til ársins 2010. Í þriðja hluta eru settar fram hugmyndir um viðbrögð.

Nefndin lítur svo á að þar með hafi hún lokið störfum.

Reykjavík, 26. febrúar 1999

\_\_\_\_\_  
Hrólfur Kjartansson, formaður

\_\_\_\_\_  
Eiríkur Hilmarsson

\_\_\_\_\_  
Guðrún Ebba Ólafsdóttir

\_\_\_\_\_  
Gyða Haraldsdóttir

\_\_\_\_\_  
Ólafur H. Jóhannsson

\_\_\_\_\_  
Sigrún Magnúsdóttir

\_\_\_\_\_  
Tómas Ingi Olrich

## Helstu niðurstöður nefndarinnar:

### Nemendafjöldi

Nemendum grunnskóla fjölgar á næstu 4-5 árum úr u.þ.b. 42.500 í rúm 44 þúsund.  
Nemendum fækkar aftur í tæp 42 þúsund á skólaárinu 2009 - 2010.  
Nemendum fjölgar mest á Reykjanesi og í Reykjavík.  
Nemendum fækkar á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og Austurlandi.

### Stöðugildi kennara

Stöðugildi grunnskólakennara á landinu eru nú rúmlega 3200.  
Stöðugildum fjölgar á næstu árum og verða um 3450 árið 2004  
Stöðugildum fækkar aftur í tæplega 3300 árið 2009

### Fjöldi kennara

Grunnskólakennarar og leiðbeinendur að störfum í grunnskólum nú eru 3726.  
Gert er ráð fyrir að þeim fjölgi í rúm 4000 árið 2004.  
Grunnskólakennurum og leiðbeinendum fækkar aftur í um 3835 árið 2009.

### Kennslustundir

Ákvæði grunnskólaganna 1995 kalla á 283 ný stöðugildi á átta árum.  
Fjölgun stöðugilda af þessum sökum verður komin fram 2001 - 2002.

### Leiðbeinendur

Hlutfall leiðbeinenda lækkaði úr 22,1% 1987-88 í 13,1% 1994 - 95.  
Hlutfall leiðbeinenda hækkaði aftur í 17,1% skólaárið 1997-98 og í 19% 1998 - 99.  
Hlutfall leiðbeinenda haustið 1998 var lægst í Reykjavík, um 7 % og á Reykjanesi, um 10%.  
Hlutfall leiðbeinenda haustið 1998 var hæst á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra, eða um 50%

### Aldur

Flestir grunnskólakennara eru á aldrinum 45 - 49 ára.  
Um 60 % grunnskólakennara eru 40 ára eða eldri.  
Flestir leiðbeinendur eru á aldrinum 25 - 34 ára.

### Aldursdreifing

Aldursdreifing íslenskra kennara virðist ekki verulega frábrugðin aldursdreifingu kennara í OECD löndum.  
Ekki eru fyrirsjáanleg stór vandamál af þessum sökum á næstu árum.

### Brottfall

Líkur benda til að u.þ.b. 70% nýrra kennara skili sér til kennslustarfa.

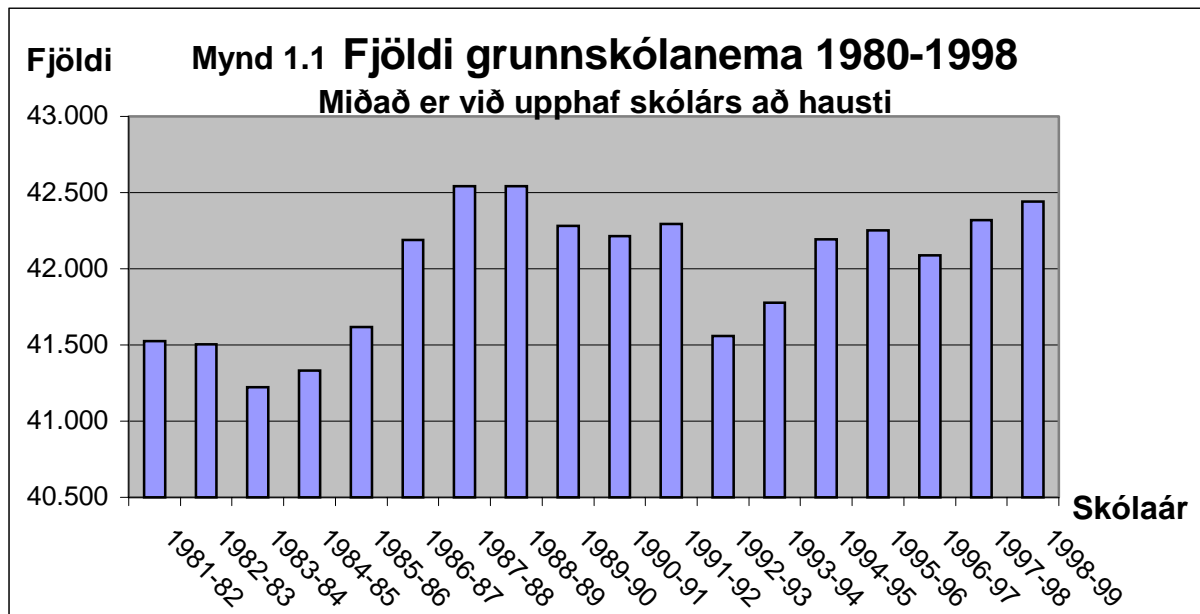
### Nýliðun

Nýliðun í kennarastétt sveiflast milli ára, 107 nýir kennarar útskrifuðust 1993- 94 og 197 1995 - 96.  
Frá KHÍ og HA koma að meðaltali 150 nýir kennarar með BEd próf á ári.  
Að meðaltali eru útgefin 244 leyfisbréf til grunnskólakennara á ári. Auk þeirra sem útskrifast frá Kennaraháskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri, sækir um leyfisbréf fólk sem hefur aflað sér menntunar t.d. í Háskóla Íslands, í Tónlistarskólanum í Reykjavík og í skólum erlendis.

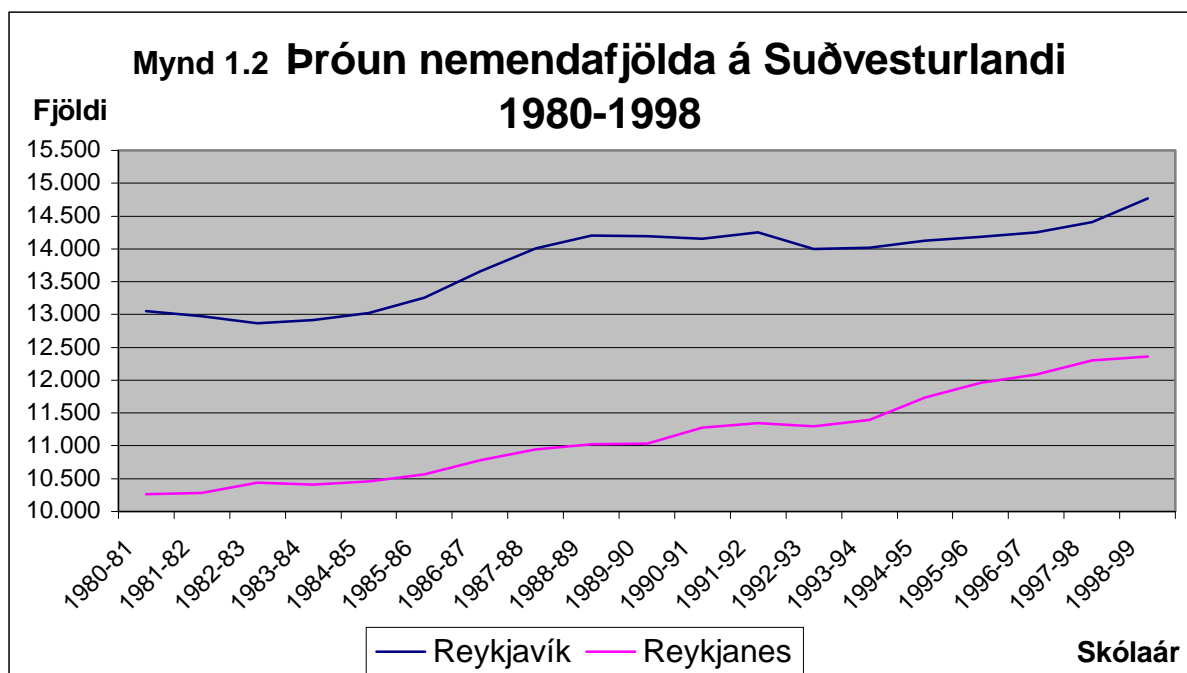
## Fortíð og þróun

### Nemendafjöldi

Á árunum eftir 1980 hefur fjöldi grunnskólanemenda verið á bilinu 41.200-42.500 nemendur. Fæstir voru grunnskólanemar á árunum 1983 og '84 en flestir urðu þeir 1987 og '88. Á síðustu árum hefur fjöldi nemenda í grunnskólum verið nokkuð stöðugur eða rúmlega 42.000 (Sjá mynd 1.1 hér fyrir neðan)<sup>1</sup>.



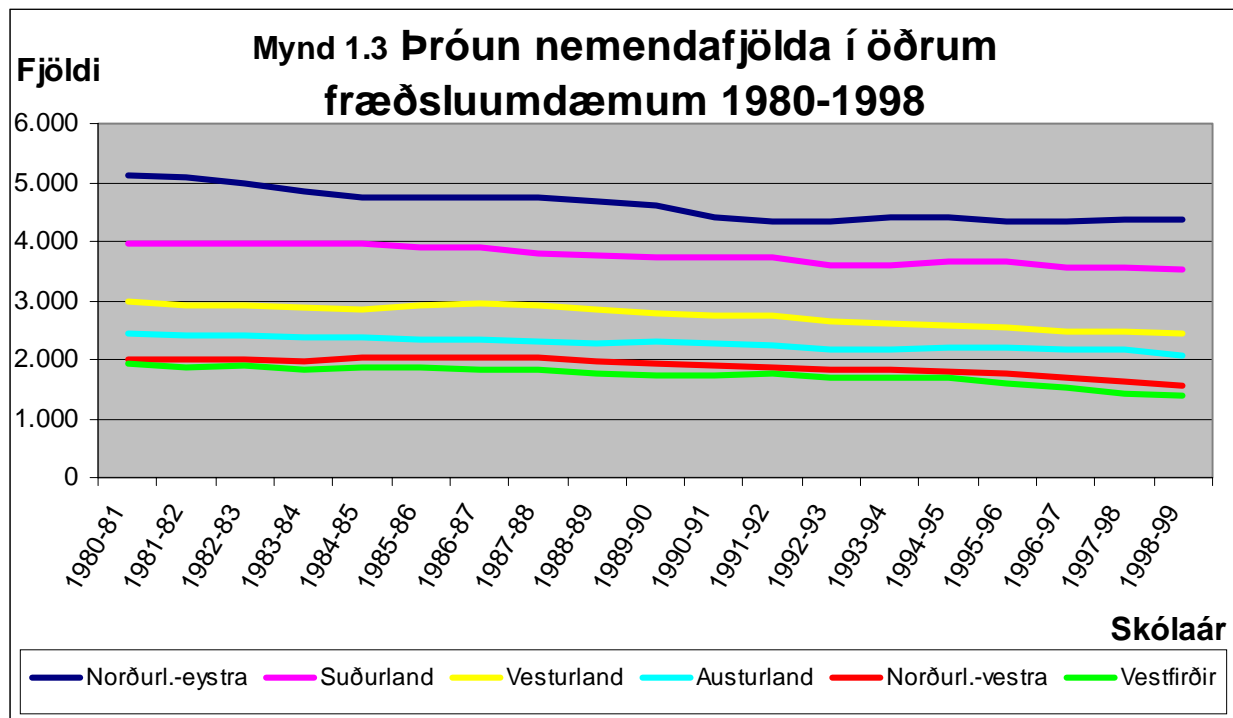
Þrátt fyrir að ekki séu miklar sveiflur í nemendafjölda á landsvísu er ekki það sama að segja um fjölda nemenda í einstökum fræðsluumdæmum. Sé mynd 1.2 skoðuð kemur í ljós að nemendum fjölgar nokkuð stöðugt í Reykjavík og á Reykjanesi<sup>2</sup>. Í öðrum fræðsluumdæmum landsins fækkar nemendum hins vegar á tímabilinu (Mynd 1.3)<sup>3</sup>.



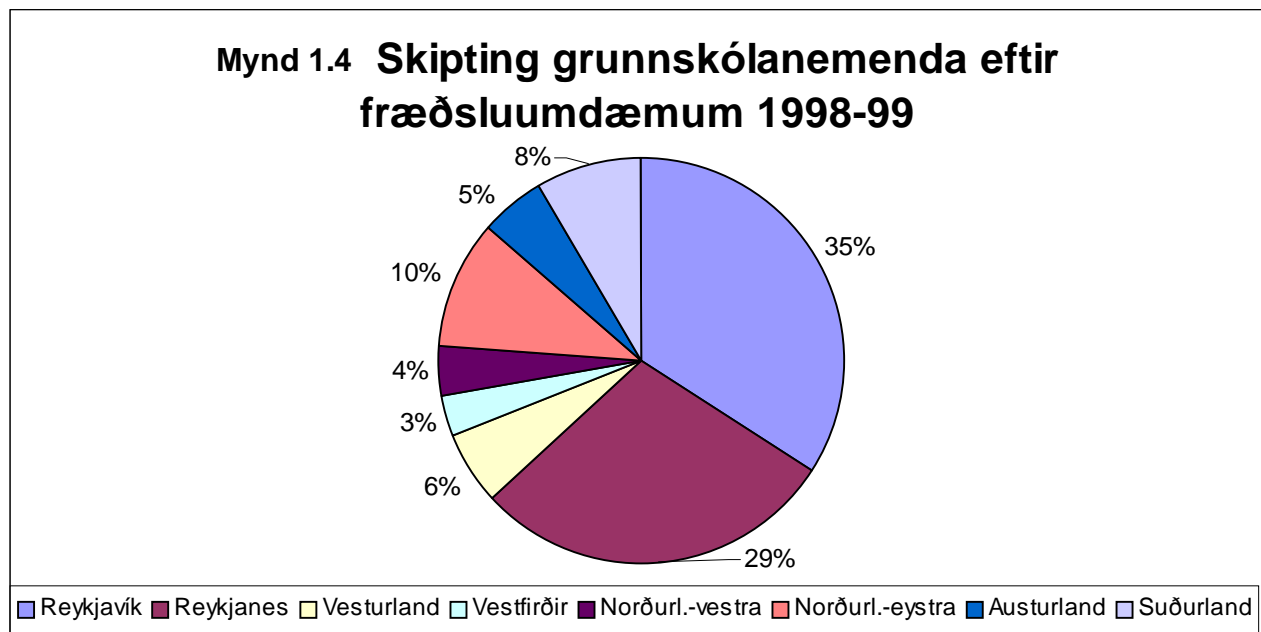
<sup>1</sup> Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.

<sup>2</sup> Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.

<sup>3</sup> Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.



Árið 1980 voru um 30% grunnskólanema búsettir í Reykjavík og um 25% á Reykjanesi. Milli árunna 1980 og 1998 hefur hefur hlutfall grunnskólanema sem sækja skóla í Reykjavík og á Reykjanesi hækkað um 4-5% en lækkað um 1-2% í öðrum fræðsluumdæmum. Á mynd 1.4 má sjá hlutfallslega skiptingu grunnskólanemenda eftir fræðsluumdæmum<sup>4</sup>.



Af myndunum hér að framan má ljóst vera að grunnskólanemendum fjölgar á Suðvesturhorni landsins en fer fækkandi í öðrum landshlutum. Helst þetta nokkuð í hendur við almenna búsetuþróun í landinu.

<sup>4</sup> Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.

## Kennslumagn

Fjöldi nemenda segir ekki einn til um kennarabörf. Fjöldi skóla, bekkjardeilda og kennslustundafjöldi hefur þar einnig sitt að segja. Á síðustu árum hefur grunnskólum fækkað nokkuð, haustið 1995 voru þeir 207<sup>5</sup> talsins en eru 196 á yfirstandandi skólaári, þar af eru 6 sérskólar. Almennt fjölgar skólum í þéttbýli en fækkar í dreifbýli.

Samkvæmt lögum nr. 66/1995 með síðari breytingum skal stefnt að því að allir grunnskólar í landinu verði einsetnir árið 2001 en í síðasta lagi árið 2003 (skv. samningi ríkis og sveitarfélaga vegna flutnings grunnskólans). Á skólaárinu 1998-'99 eru 154 skólar einsetnir eða tæp 79%. Af þeim 42 skólum sem ekki eru einsetnir, eru 29 enn tvísetnir en 13 með fáa síðdegisbekki.

**Tafla 1.1 Fjöldi nemenda í bekkjardeild í almennum grunnskólum 1997/98 eftir skólastærð (165 sérskólanemendur ekki meðtaldir)<sup>6</sup>.**

Stærð skóla	Fjöldi skóla	Fjöldi bekkjardeilda	Nemendur alls	Að meðaltali í bekk	Hlutfall nemenda
Alls	192	2272	42153	19	100%
<25	23	47	326	7	1%
25-49	29	134	1095	8	3%
50-74	17	119	1020	9	2%
75-99	12	114	1069	9	3%
100-149	22	194	2702	14	6%
150-199	10	103	1737	17	4%
>=200	79	1561	34204	22	81%

Á töflu 1.1 má sjá að flestir nemendur eru að meðaltali í bekkjardeild í stærstu skólunum (með yfir 200 nemendur) eða tæpir 22 nemendur í hverri bekkjardeild. Í skólum með færri en 100 nemendur er þessi tala 7-10 nemendur. Flestir nemendur eru að meðaltali í bekkjardeild í Reykjavík og á Reykjanesi þar sem grunnskólanemendur eru flestir.<sup>7</sup>

Á síðustu árum hefur vikulegum kennslustundum fjölgað í yngri bekkjum grunnskólans. Á grundvelli laga nr. 66/1995 gefur menntamálaráðuneytið út viðmiðunarstundaskrá þar sem lágmarkskennslustundafjöldi á viku í grunnskólum er skilgreindur auk þess sem kveðið er á um skiptingu kennslutíma á námsgreinar og námsár. Samkvæmt þeirri viðmiðunarstundaskrá sem nú er í gildi eykst lágmarksfjöldi vikulegra kennslustunda fram til skólaársins 2001-2002.

**Tafla 1.2 Lágmarksfjöldi vikulegra kennslustunda 1980-1998<sup>8</sup>**

	1.b	2.b	3.b	4.b	5.b	6.b	7.b	8.b	9.b	10.b	Alls
1980/81	*	22	22	26	29	32	34	35	35	31-35	266-270
1990/91	*	22	22	26	29	32	34	35	35	31-35	266-270
1995/96	26	27	27	27	30	32	34	35	35	35	308
1996/97	27	27	27	27	30	32	34	35	35	35	309
1997/98	28	28	28	28	31	32	34	35	35	35	314
1998/99	29	29	29	29	32	32	34	35	35	35	319

\*Á þessum tíma voru 6 ára nemendur ekki skólaskyldir

Eins og sjá má af töflu 1.2 hefur kennslustundum fjölgað mest hjá yngstu nemendunum en engar breytingar hafa orðið á fjölda kennslustunda hjá nemendum 6.-10. bekkjar. Á skólaárinu 1995-96 fjölgaði jafnframt kennsludögum úr 160 í 170 á ári samkvæmt lögum.

## Kennarar

Kennurum í grunnskólum hefur fjölgað jafnt og þétt frá árinu 1987/88 eða alls um 16.3%. Hlutfallsleg fjölgun grunnskólakennara er tæp 22% á sama tíma og fjöldi leiðbeinenda hefur staðið í stað en meiri sveiflur hafa verið í fjölda þeirra. Séu stöðugildi við grunnskólana skoðuð má sjá hliðstæða þróun, stöðugildum fjölgar og gildir það

<sup>5</sup> Tölfræðihandbók um menntun og menningu 1996:25.

<sup>6</sup> Hagstofa Íslands

<sup>7</sup> Tölur um meðalfjölda í bekk eru liggja ekki fyrir frá yfirstandandi skólaári.

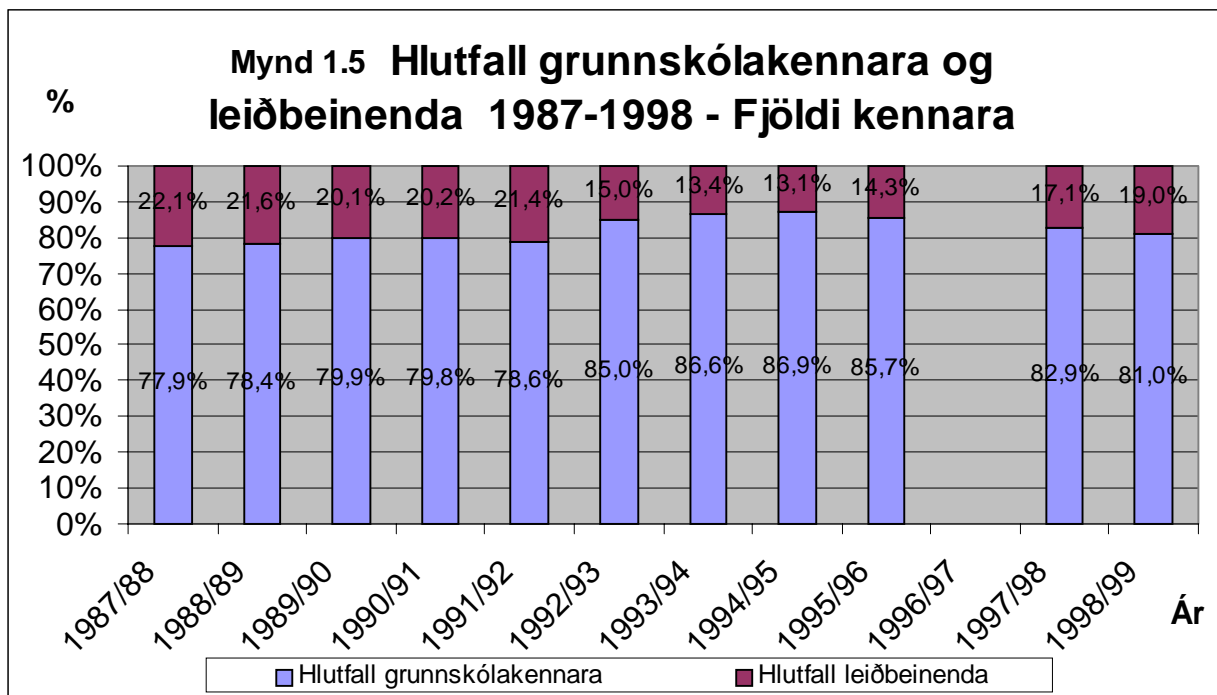
<sup>8</sup> Tölfræðihandbók um menntun og menningu 1996:36 og Auglýsing um gildistöku aðalnámskrár grunnskóla (viðmiðunarstundaskrá) Stj. tíð. B. nr. 437/1996.

bæði um grunnskólakennara og leiðbeinendur. Stöðugildum við grunnskóla hefur hlutfallslega fjölgað meira en kennurum eða um 23.8%. (Sjá töflu 1.3 hér að neðan).

**Tafla 1.3 Grunnskólakennarar og leiðbeinendur<sup>9</sup>**

Skólaár	Grunnskólakennarar	Leiðbeinendur	Alls	Stöðugildi grunnsk.	Stöðugildi leiðb.	Alls
1987/88	2491	707	3198	2160,21	473,92	2634,13
1988/89	2505	690	3195	2196,14	480,56	2676,7
1989/90	2652	668	3320	2187,34	438,28	2625,62
1990/91	2688	681	3369	2266,47	475,38	2741,85
1991/92	2744	746	3490	2315,78	480,16	2795,94
1992/93	2858	504	3362	2417,02	326,11	2743,13
1993/94	2939	455	3394	2485,95	254,78	2740,73
1994/95	3029	455	3484	2538,06	272,9	2810,96
1995/96	3040	509	3549	2635,11	324,2	2959,31
1996/97 <sup>10</sup>						
1997/98	2947	610	3557	2576,3	442,6	3018,9
1998/99	3019	707	3726	2675,3	527,9	3203,3

Árið 1987/88 voru grunnskólakennarar tæp 78% en leiðbeinendur rúm 22% kennara í grunnskólum. Árið 1998/99 er hlutfall grunnskólakennara 81%. Hæst var hlutfall þeirra hins vegar á árunum 1993 og '94 eða tæp 87% allra kennara. Svipaða þróun má sjá varðandi stöðugildi kennara, stöðugildum mönnum af grunnskólakennurum hefur fjölgað úr 82% í 83,5% eftir að hafa verið yfir 90% á tímabili. Á öllu tímabilinu eru kennarar töluvert fleiri en stöðugildi sem merkir að nokkur hluti kennara er í hlutastörfum við kennslu. Á mynd 1.5 má sjá hlutfallslega skiptingu grunnskólakennara<sup>11</sup> og leiðbeinenda en mynd 1.6 sýnir hvernig stöðugildi skiptast milli þeirra<sup>12</sup>.



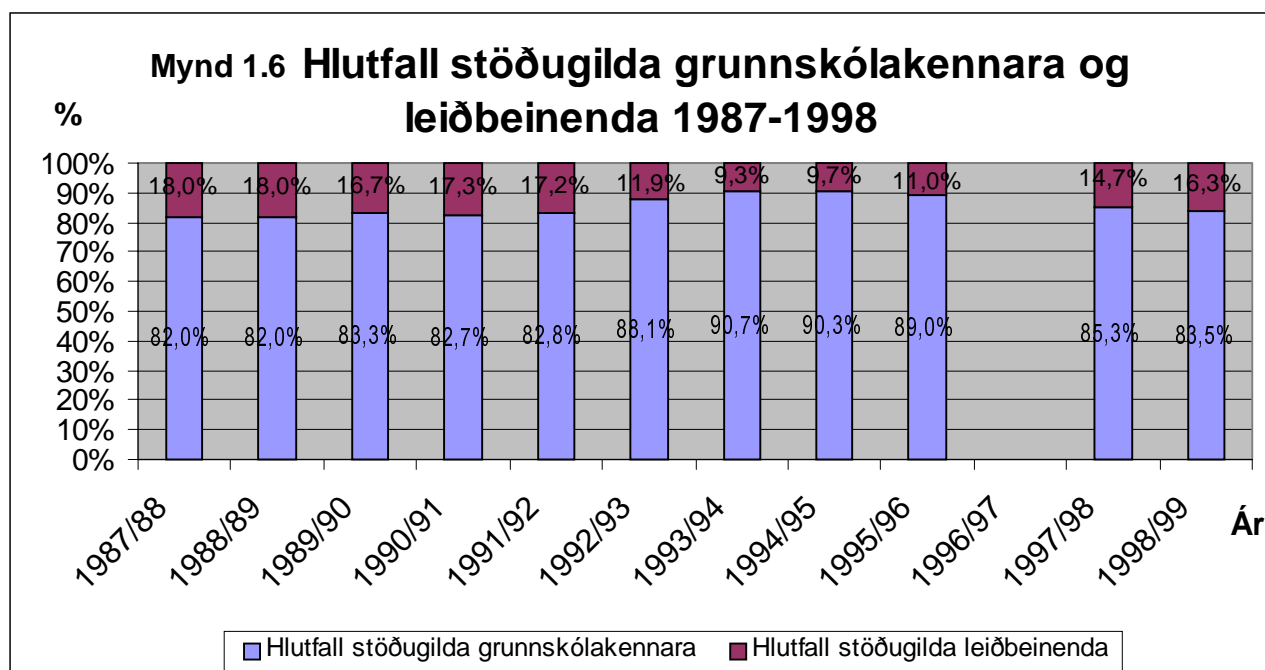
<sup>9</sup> Skólastjórar og aðstoðarskólastjórar eru hér ekki meðtaldir. Þeir hafa mismikla kennsluskyldu. Sama gildir um kennara og skólastjóra í sérskólum. Upplýsingar í töflu 1.3 eru ekki fyllilega sambærilegar. Fræðsluskrifstofur héldu utan um þessi gögn fram til skólaársins 1995-'96 (að því meðtöldu). Þá var miðað við þá skilgreiningu á stöðugildum við grunnskóla að kennarar gætu gegnt meira en 100% stöðu. Skólaárið 1997-'98 tók Hagstofa Íslands við gagnaöfluninni. Þar er miðað við að kennari geti mest verið í 100% stöðu í sama skólanum. Þetta skapar visst ósamræmi í gögnunum. Gögn töflunnar koma frá menntamálaráðuneyti og Hagstofu Íslands.

<sup>10</sup> Endanlegar upplýsingar um fjölda grunnskólakennara og leiðbeinenda liggja ekki fyrir frá skólaárinu 1996/97. Það ár ríkti nokkurs konar millibilsástand í gagnasöfnun grunnskóla þar sem fræðsluskrifstofur voru hættar upplýsingasöfnun en Hagstofan ekki tekin við. Menntamálaráðuneytið sá um gagnasöfnunina þetta skólaár en heimtur voru slæmar og töluvert um að grunnskólar skilðu alls ekki af sér umbeðnum upplýsingum. Í stað þess að setja fram ómarktækar tölur var ákveðið að sleppa upplýsingum frá þessu skólaári.

<sup>11</sup> Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.

<sup>12</sup> Menntamálaráðuneyti og Hagstofa Íslands.

Skólaárið 1998-'99 er hlutfall grunnskólakennara miðað við leiðbeinendur langhæst í Reykjavík eða 93% og á Reykjanesi þar sem það er 90%. Á Vestfjörðum er ástandið hins vegar verst en þar eru grunnskólakennarar 43% og á Norðurlandi-vestra 57% þeirra sem starfa við kennslu.<sup>13</sup>



Ef starfslíð sem var við kennslu í grunnskólum að hausti 1998 er skoðað kemur í ljós að kennarar eru alls 3726, grunnskólakennarar eru 3019 talsins en leiðbeinendur eru 707. Leiðbeinendur eru einungis 6,7% kennara á höfuðborgarsvæði, þeir eru 30,3% starfandi kennara í öðru þéttbýli en um 39,4% kennara í sveitarfélögum með minna en 1000 íbúa. Tæplega 81,2% leiðbeinenda starfa utan höfuðborgarsvæðisins en tæp 38,6% grunnskólakennara starfa á því svæði. (Sjá töflu 1.4)<sup>14</sup>.

**Tafla 1.4 Grunnskólakennarar og leiðbeinendur við kennslu að hausti 1998 skipt eftir aldri**

	Alls	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	>64
<b>Alls</b>	<b>3.726</b>	<b>136</b>	<b>458</b>	<b>558</b>	<b>555</b>	<b>576</b>	<b>609</b>	<b>384</b>	<b>240</b>	<b>136</b>	<b>74</b>
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	<b>1.986</b>	<b>41</b>	<b>217</b>	<b>267</b>	<b>281</b>	<b>323</b>	<b>369</b>	<b>228</b>	<b>141</b>	<b>74</b>	<b>45</b>
Grunnskólakennarar	1.853	21	196	247	264	304	353	218	135	73	42
Leiðbeinendur	133	20	21	20	17	19	16	10	6	1	3
<b>Annað þéttbýli</b>	<b>1.214</b>	<b>69</b>	<b>167</b>	<b>196</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>174</b>	<b>113</b>	<b>74</b>	<b>40</b>	<b>21</b>
Grunnskólakennarar	847	22	97	132	127	127	143	89	61	33	16
Leiðbeinendur	367	47	70	64	53	53	31	24	13	7	5
<b>Dreifbýli</b>	<b>526</b>	<b>26</b>	<b>74</b>	<b>95</b>	<b>94</b>	<b>73</b>	<b>66</b>	<b>43</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>8</b>
Grunnskólakennarar	319	6	42	57	48	44	48	31	18	18	7
Leiðbeinendur	207	20	32	38	46	29	18	12	7	4	1
<b>Grunnskólak. alls</b>	<b>3.019</b>	<b>49</b>	<b>335</b>	<b>436</b>	<b>439</b>	<b>475</b>	<b>544</b>	<b>338</b>	<b>214</b>	<b>124</b>	<b>65</b>
<b>Leiðbeinendur alls</b>	<b>707</b>	<b>87</b>	<b>123</b>	<b>122</b>	<b>116</b>	<b>101</b>	<b>65</b>	<b>46</b>	<b>26</b>	<b>12</b>	<b>9</b>

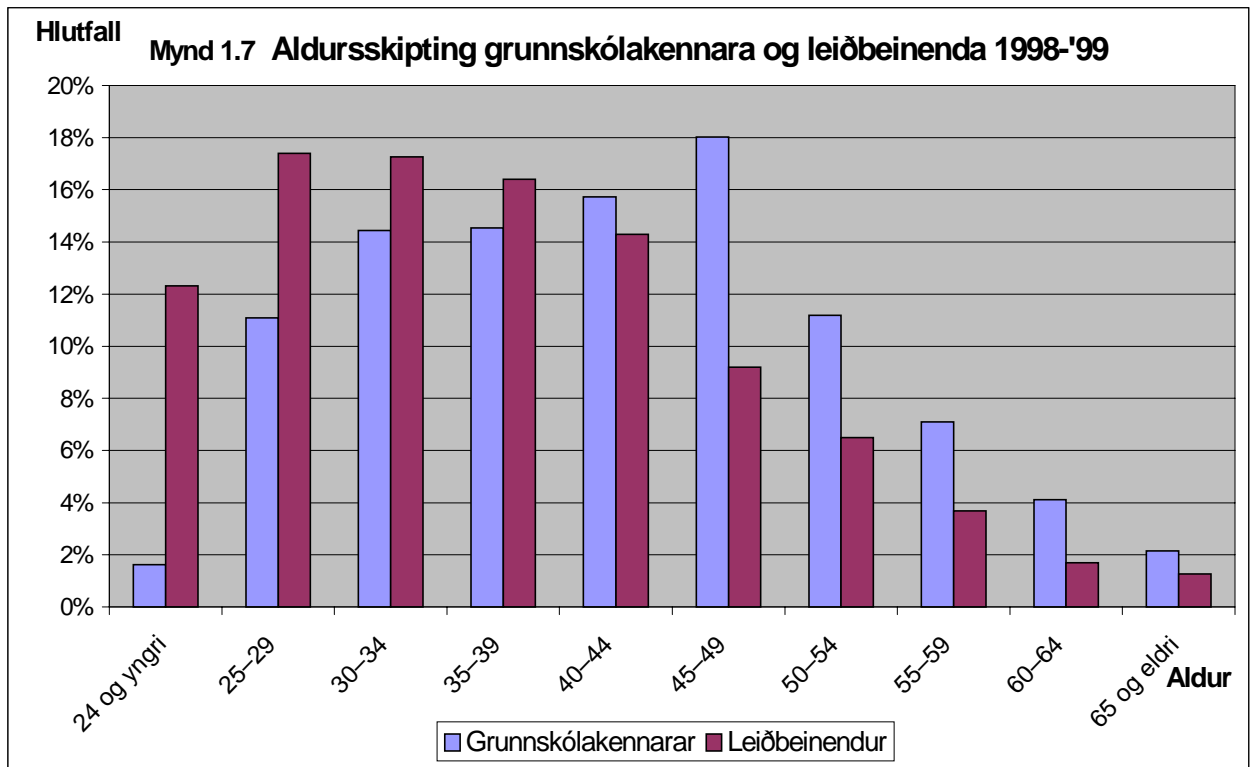
Aldursskipting kennara getur gefið mikilvægar vísbendingar um kennarþörf á komandi árum. Í kjarasamningum kennara er kveðið á um svokallaðan aldursafslátt í kennslu þ.e.a.s hámarkskennsla í dagvinnu getur verið mismunandi eftir vægi tíma og aldri/kennsluferli kennara. Hámarkskennsla fyrir grunnskólakennara í fullu starfi er 28 kennslustundir á viku. Grunnskólakennarar sem eru á sínu fyrsta kennsluári fá svokallaðan byrjendaafslátt og þurfa þeir að skila einni kennslustund minna á viku eða 27 kennslustundum og sama gildir um kennara sem kennt hafa í 15 ár eða lengur. Kennarar sem orðnir eru 55 ára hafa 24 stunda kennsluskyldu á viku og fyrir sextuga og eldri er hámarkskennsla 19 kennslustundir á viku. Sömu aldursafsláttarforsendur gilda fyrir leiðbeinendur. Sérkennarar og tónmenntakennarar hafa auk þess sérstakar afsláttarreglur.

<sup>13</sup> Hagstofa Íslands.

<sup>14</sup> Hagstofa Íslands



Ef aldurskipting kennara er skoðuð á myndinni hér að neðan sést að 58,3% grunnskólakennara er 40 ára eða eldri. Leiðbeinendur eru nokkuð yngri en grunnskólakennarar en 36,6% þeirra eru 40 ára eða eldri<sup>15</sup>.



### Framboð á kennurum í kennaraskólum innanlands

Ýmsir þættir hafa áhrif á framboð á kennurum til kennslustarfa s.s. almennt efnahagsástand, laun, kjör og aðbúnaður kennara og síðast en ekki síst nýliðun í stéttinni. Kennaraháskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri bjóða upp á kennaranám til BEd gráðu. Auk þess bjóða þeir, ásamt Háskóla Íslands upp á kennaranám til kennsluréttinda. Kennaranám til BEd gráðu er ætlað þeim sem hyggjast leggja fyrir sig kennslu í grunnskólum en kennsluréttindanámið er hugsað fyrir þá sem lokið hafa háskólaprófi í sérgrein og ætla að kenna efstu bekkjum grunnskóla eða á framhaldsskólastigi.

<sup>15</sup> Hagstofa Íslands.

Tafla 1.5 Nemendur í kennaranámi<sup>16</sup>

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
<b>Nýnemar</b>						
HA BEd	0	78	36	30	31	22
KHÍ BEd	136	127	138	131	137	133
KHÍ BEd fjarnám	83	0	5	36	32	35
Tónlistarkennarar*						
<b>Alls</b>	<b>219</b>	<b>205</b>	<b>179</b>	<b>197</b>	<b>200</b>	<b>190</b>
<b>Brautskráðir</b>						
HA BEd	0	0	0	27	20	10
KHÍ BEd	120	107	136	116	122	115
KHÍ BEd fjarnám	0	0	0	54	3	4
Tónlistarkennarar	**	**	14	13	13	14
<b>Alls</b>	<b>120</b>	<b>107</b>	<b>150</b>	<b>210</b>	<b>158</b>	<b>143</b>
<b>Nemendur alls</b>						
HA BEd	0	78	79	89	68	51
KHÍ BEd	411	409	422	402	412	404
KHÍ BEd fjarnám	83	78	71	99	70	95
Tónlistarkennarar*						
<b>Alls</b>	<b>494</b>	<b>565</b>	<b>572</b>	<b>590</b>	<b>550</b>	<b>550</b>

\*Tölur um nýnema og heildarfjölda nemenda liggja ekki fyrir. \*\*Ekki fengust upplýsingar fyrir þessi skólaár.

Af töflu 1.5 má sést að fjöldi nýnema í BEd námi hefur haldist nokkuð stöðugur á síðustu árum, þrátt fyrir aukið framboð á náminu t.d. með tilkomu Kennaradeildar við Háskólann á Akureyri. Fjöldi nýnema á ári hefur verið á bilinu 190-219 nemendur. Svipaða sögu er að segja af heildarfjölda nemenda sem leggja stund á BEd nám, um 490 manns hafa verið í slíku námi þegar fæst var en allt að 590 manns í fjölmennustu hópnum. Töluvert meiri sveiflur hafa verið í fjölda brautskráðra og munar þar mest um fjarnámið. Árið 1995/96 útskrifuðust tæplega tvö hundruð kennarar með BEd gráðu en 1993-'94 útskrifuðust ekki nema 107. Að meðaltali útskrifast um 150 manns úr BEd námi á ári. Um það bil 13-14 nemendur útskrifast á ári sem tónmennta-, söng- og hljóðfærakennarar. Af 54 tónlistarkennurum sem útskrifuðust 1995-'98 koma 12 fram sem kennarar við grunnskóla haustið 1997 og 11 haustið 1998.

<sup>16</sup> Upplýsingar frá Kennaraháskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri og Hagstofu Íslands.

## Nútið og nánasta framtíð

Skólaárið 1998-'99 er fjöldi grunnskólanemenda á landinu öllu 42.443. Kennarar í grunnskólum eru á sama tímabili 3.726 í 3203,3 stöðugildum eða 1 kennari á hver 11,4 börn. Fjöldi grunnskólanemenda á hvert stöðugildi kennara er hins vegar 13,25. Kennslukrafturinn skiptist þannig að grunnskólakennarar eru 81% en leiðbeinendur 19%.<sup>1</sup> Ef meta skal kennarþörf á komandi árum þarf að huga að áhrifaþáttum eins og breytingum á nemendafjölda, fjölgun kennslustunda, breytingum á meðalfjölda nemenda í bekk og aldursafslætti kennara svo eitthvað sé nefnt. Hér á eftir verður reynt að spá fyrir um kennarþörf á næstu árum út frá hugsanlegri þróun í grunnskólum. Til að einfalda málið verða upplýsingarnar settar inn í líkan þar sem gengið verður út frá þremur viðmiðunarpunktum; 1999-2000, 2004-'05 og 2009-'10.

### Nemendafjöldi og kennarþörf

Tölur um fjölda fæðinga á ári gefa nokkuð áreiðanlega mynd af því hver fjöldi grunnskólnemenda verður á næstu árum. Nýjustu fáanlegar tölur um fjölda fæðinga eru frá árinu 1998 (bráðabirgðatölur) sem þýðir að með nokkurri vissu má spá fyrir um fjölda grunnskólanemenda fram til skólaársins 2003-'04. Til að spá um fjölda grunnskólanemenda lengra fram í tímann má styðjast við mannfjöldaspár. Tafla 2.1. sýnir áætlaðan fjölda nemenda í grunnskólum fram til ársins 2010.<sup>2</sup>

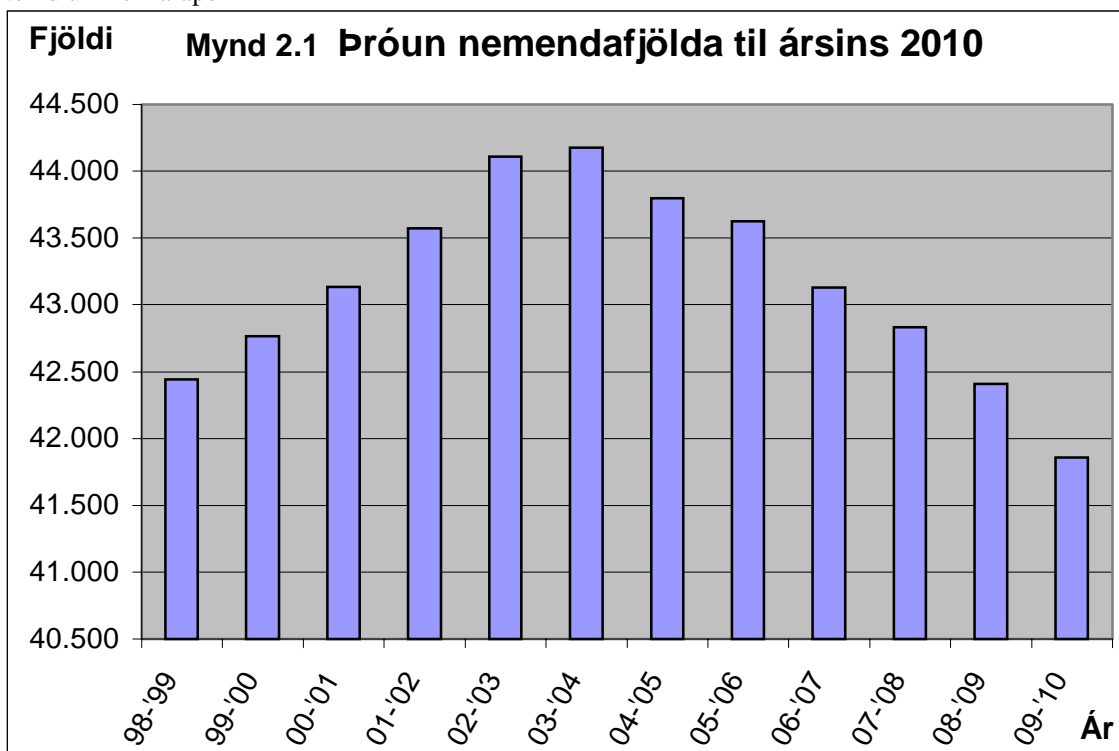
Tafla 2.1 Áætluð þróun nemendafjölda til ársins 2010

F.ár	98-'99	99-'00	00-'01	01-'02	02-'03	03-'04	04-'05	05-'06	06-'07	07-'08	08-'09	09-'10
1983	4216											
1984	4057	4057										
1985	3817	3817	3817									
1986	3819	3819	3819	3819								
1987	4083	4083	4083	4083	4083							
1988	4538	4538	4538	4538	4538	4538						
1989	4392	4392	4392	4392	4392	4392	4392					
1990	4652	4652	4652	4652	4652	4652	4652	4652				
1991	4400	4400	4400	4400	4400	4400	4400	4400	4400			
1992	4469	4469	4469	4469	4469	4469	4469	4469	4469	4469		
1993		4538	4538	4538	4538	4538	4538	4538	4538	4538	4538	
1994			4427	4427	4427	4427	4427	4427	4427	4427	4427	4427
1995				4253	4253	4253	4253	4253	4253	4253	4253	4253
1996					4355	4355	4355	4355	4355	4355	4355	4355
1997						4151	4151	4151	4151	4151	4151	4151
1998							4163	4163	4163	4163	4163	4163
1999								4216	4219	4223	4229	4230
2000									4156	4157	4160	4166
2001										4096	4098	4100
2002											4033	4036
2003												3977
2004												
<b>Alls</b>	<b>42443</b>	<b>42765</b>	<b>43135</b>	<b>43571</b>	<b>44107</b>	<b>44175</b>	<b>43800</b>	<b>43624</b>	<b>43131</b>	<b>42832</b>	<b>42407</b>	<b>41858</b>

Samkvæmt spánni eykst nemendafjöldi allt fram til skólaársins 2003-'04 en eftir það fer nemendum að fækka á ný. Í lok tímabilsins verða nemendur orðnir færri en þeir eru í dag eða 41.366.

<sup>1</sup> Tölur um fjölda kennara ná ekki til skólastjóra og aðstoðarskólastjóra því þeir eru með mismikla kennsluskyldu.

<sup>2</sup> Fjöldi nemenda ári á undan í skóla og ári á eftir jafnast nokkurn veginn út til lengri tíma lítið og er því ekki tekið tillit til þeirra í þessari spá. Í mannfjöldaspám er yfirleitt gengið út frá því að fjöldi aðfluttra/brotfluttra sé nokkurn veginn sá sami. Dánarlíkur fólks fyrstu 15 ár ævinnar eru mjög litlar og því ekki taldar hafa áhrif á heildarfjölda árganga í spánni. Tölur fyrir árganga fædda '99 og síðar eru áætlaðar. Fæðingartölur fyrir árið 1998 eru ekki endanlegar og gæti munað allt að 20-30 börnum. Reiknað er með að hlutfall barna sem skili sér í grunnskóla landsins sé 100% á landsvísu. Landshagir 1998:250 og Hagstofa Íslands.



Sé gengið út frá því að forsendur spár um nemendafjölda séu réttar og aðrir áhrifaþættir haldist óbreyttir mætti reikna kennarþörf út frá núverandi fjölda nemenda á hvern kennara. Samkvæmt slíkum útreikningi þyrftu kennarar að vera 3.748 skólaárið '99-'00 og fjölga í 3.839 skólaárið '04-'05. Á næstu 5 árum myndi kennarþörf aftur minnka og væri fjöldi kennara orðinn 3.669 skólaárið '09-'10. (Sjá töflu 2.2)<sup>3</sup>

**Tafla 2.2 Spá um fjölda kennara og fj. stöðugilda í grunnskólum út frá nemendafjölda**

Skólaár	'98-'99	'99-'00	'00-'01	'01-'02	'02-'03	'03-'04	'04-'05	'05-'06	'06-'07	'07-'08	'08-'09	'09-'10
Fjöldi nemenda	42.443	42.765	43.135	43.571	44.107	44.175	43.800	43.624	43.131	42.832	42.407	41.858
Fjöldi kennara	3726	3748	3781	3819	3866	3872	3839	3824	3780	3754	3717	3669
Stöðugildi kennara	3203,3	3228	3255	3288	3329	3334	3306	3292	3255	3233	3201	3159

Í stöðugildum þýðir þetta að stöðugildi kennara væru 3228 um aldamót, 3306 fimm árum síðar og 3159 í lok tímabilsins.

### Vikulegur fjöldi kennslustunda

Samkvæmt viðmiðunarstundaskrá sem gefin er út af menntamálaráðuneytinu var samanlagður fjöldi kennslustunda á viku hjá grunnskólanemendum alls 314 á skólárinu 1997-'98. Viðmiðunarstundaskrá segir til um hver skuli vera lágmarks kennslutími nemenda á viku og er miðað við 40 mínútna kennslustundir. Á næstu árum er gert ráð fyrir að vikulegum kennslustundum nemenda fjölgi töluvert. Í viðmiðunarstundaskrá má sjá fjölgun kennslustunda eftir bekkjardeildum til ársins 2002.

**Tafla 2.3 Viðmiðunarstundaskrá – fjöldi vikulegra kennslustunda eftir bekkjum<sup>4</sup>**

	1.b	2.b	3.b	4.b	5.b	6.b	7.b	8.b	9.b	10.b	Alls	Á ári
1999-2000	30	30	30	30	32	32	35	35	35	35	324	11.016
2000-2001	30	30	30	30	33	33	35	36	36	36	329	11.186
2001-2002	30	30	30	30	35	35	35	37	37	37	336	11.424

<sup>3</sup> Framreikningur á kennarþörf vegna breytinga á nemendafjölda miðað við óbreyttan fjölda nemenda á kennara.

<sup>4</sup> Viðmiðunarstundaskrá (Auglýsing um gildistöku aðalnámskrár grunnskóla – Stjtið. B. nr. 437/1996).

Eins og sjá má af töflu 2.3 eykst fjöldi vikulegra kennslustunda á hverju ári. Í lok tímabilsins verða kennslustundir á viku orðnar 17 fleiri en þær eru á yfirstandandi skólaári. Samkvæmt útreikningum menntamálaráðuneytis þýðir þetta að stöðugildum kennara muni fjölga um 112 á þessu tímabili.<sup>5</sup>

**Tafla 2.4 Áætluð fjölgun stöðugilda við grunnskóla vegna fjölgunar kennslustunda**

Ár	Fjölgun kennslustunda	Stöðugildi
1995	6	39
1996	10	66
1997	5	33
1998	5	33
1999	5	33
2000	5	33
2001	7	46
<b>Alls</b>	<b>43</b>	<b>283</b>

Ef reiknað er með að hlutfall kennara í hlutastörfum verði óbreytt (þ.e. að 1,16 kennarar séu á hvert stöðugildi) má áætla að fjölgun vikulegra kennslustunda kalli á u.þ.b. 130 fleiri kennara.

**Tafla 2.5 Áætluð fjölgun stöðugilda/kennara eftir fjölgun kennslustunda<sup>6</sup>**

Skólaár	98-'99	99-'00	00-'01	01-'02	02-'03	03-'04	04-'05	05-'06	06-'07	07-'08	08-'09	09-'10
Fjöldi kennslustunda	5	5	5	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Fjöldi stöðugilda	33	33	33	46	0	0	0	0	0	0	0	0
Fjöldi kennara	3726	3764	3802	3856	3856	3856	3856	3856	3856	3856	3856	3856
Stöðugildi alls	3203,3	3236	3269	3315	3315	3315	3315	3315	3315	3315	3315	3315

Þær breytingar sem orðið hafa á undanförunum árum og fyrirsjáanlegar eru fram yfir aldamót á vikulegum kennslustundafjölda endurspeglar það breytingaskeið sem grunnskólarnir í landinu eru að ganga í gegnum. Einsetning grunnskóla, flutningur þeirra til sveitarfélaga og ný aðalnámskrá grunnskóla hafa þarna sín áhrif. Til lengri tíma litið má telja líklegt að fjölgun kennslustunda á viku verði komin fram haustið 2001 og muni fjöldi þeirra haldast óbreyttur fram yfir fyrsta áratug nýrrar aldar a.m.k. í eldri bekkjum grunnskóla en þar verður nám þegar orðið full vinnuvika. Kennslustundafjöldi gæti þó aukist ef ákveðið yrði að lengja skólaár til jafns við það sem gerist erlendis. Ef af slíku yrði þyrfti það þó ekki nauðsynlega að kalla á aukinn fjölda kennara heldur er líklegra að lenging skólaárs yrði meðhöndluð sem samningaatriði í kjarasamningum kennara.

Fjölgun kennslustunda og einsetning skóla eru ferli sem á margan hátt haldast í hendur. Erfitt er að meta hvort einsetningin geti haft áhrif á kennarþörf sem ekki megi skýra út frá fjölgun kennslustunda. Til að kanna þennan möguleika voru valdir tveir skólar í Reykjavík sem eru hliðstæðir hvað varðar fjölda nemenda, skólahverfi, og fjölda bekkja. Í ljós kom að í tvísetna skólanum var meðaltal nemenda í bekk heldur hærra en í þeim einsetna eða tæpir 23 nemendur á móti tæplega 22. Jafnframt voru heldur fleiri nemendur á hvert stöðugildi kennara, 13,3 í tvísetna skólanum en 12,86 í þeim einsetna. Sé tekið tillit til mismunar í fjölda nemenda þýðir þetta í raun að það er einu stöðugildi kennara var fleira í einsetna skólanum. Miðað við að stöðugildi eru rúmlega 40 skólunum þýðir þetta að kennurum þyrfti að fjölga um 2,5% í tvísetna skólanum til að fjöldi stöðugilda yrði hinn sami. En aðrar breytur í starfi skólanna gætu einnig kallað fram þennan mismun.<sup>7</sup>

Ef borin eru saman sveitarfélög sem komin eru mislangt í einsetningu skóla eins og t.d. Kópavogur og Hafnarfjörður kemur í ljós að færri nemendur eru að meðaltali í bekk hjá Kópavogi (18,49) en Hafnarfirði (20,14). Það sama gildir um nemendur á stöðugildi, færri nemendur eru að meðaltali á stöðugildi í Kópavogi eða 13,32 á móti 16,23. Í Hafnarfirði eru flestir skólar tvísetnir a.m.k. að einhverju leyti en í Kópavogi eru þeir allir einsetnir. Almennt séð virðist meðaltal nemenda í bekk og meðaltal nemenda á stöðugildi vera ívið hærra í þeim skólum sveitarfélaga sem enn eru tvísetnir en í einsetnum skólum í sömu sveitarfélögum. Þetta þarf þó ekki eitt og sér að kalla á fjölgun kennara í þessum skólum. Í skólum eins og Njarðvíkurskóla, Myllubakkaskóla og Engidalsskóla þar sem bæði meðaltal nemenda í bekk og hlutfall nemenda á stöðugildi er hátt (þ.e. tiltölulega fáir kennarar eru að sinna stórum nemendahópi) má búast við að einsetning skapi verulega þörf fyrir fjölgun kennara.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Útreikningar menntamálaráðuneytis byggja á forsendum sem notaðar voru við flutning grunnskólans til sveitarfélaga árið 1996.

<sup>6</sup> Framreikningur á kennarþörf vegna fjölgunar kennslustunda miðað við óbreyttan fjölda nemenda á kennara.

<sup>7</sup> Miðað er við skólaárið 1997-'98.

<sup>8</sup> Miðað er við skólaárið 1997-'98.

## Flutningur grunnskóla til sveitarfélaga

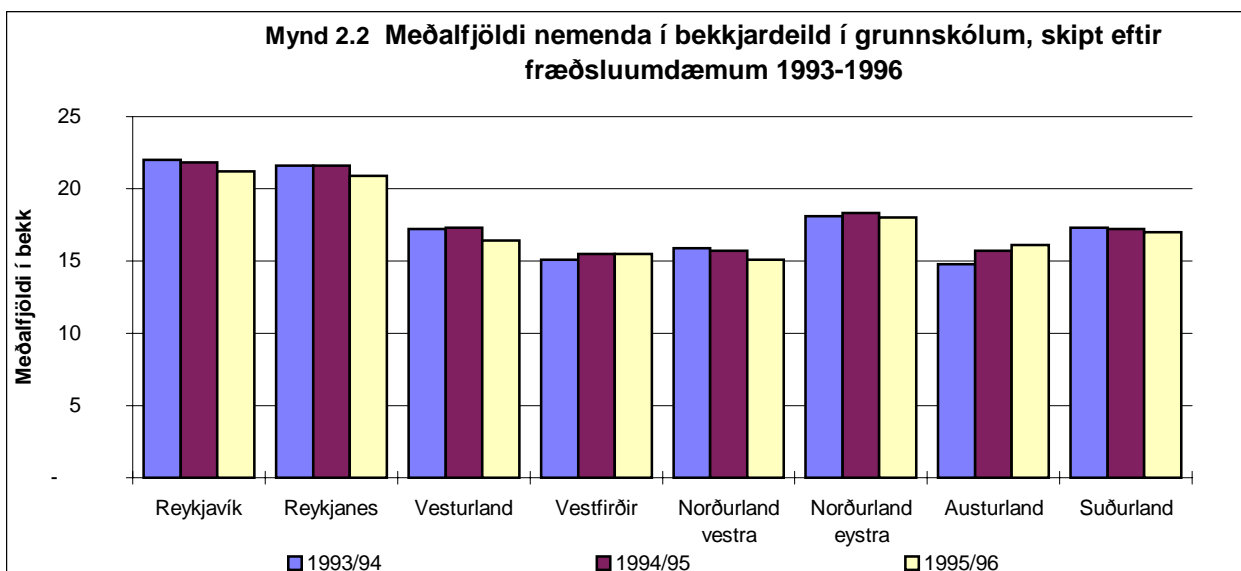
Í ágúst 1996 fluttist ábyrgð á skólahaldi á grunnskólastigi alfarið frá ríki til sveitarfélaga. Því er stundum haldið fram að sameining sveitarfélaga leiði af sér fækkun/sameiningu skóla sem aftur skili sér í því að stöðugildum kennara fækki og samnýting kennara aukist. Í kjölfarið hefur sú spurning vaknað hvort flutningurinn og sameining sveitarfélaga á síðustu árum hafi áhrif á kennarþörf. Engar tölulegar upplýsingar eru fáanlegar um þetta enn sem komið er. Til að fá hugmynd um hvort þetta eigi við rök að styðjast var haft samband við fjögur sveitarfélög sem nýlega hafa orðið til við sameiningu. Sveitarfélögin voru Reykjanesbær, Vesturbyggð, Borgarfjörður/Borgarbyggð og Ísafjarðarbær<sup>9</sup>. Í engu þessara sveitarfélaga hafði skólum fækkað en í Ísafjarðarbæ höfðu reyndar tvö útibú skóla verið lögð niður. Spurningin sem eftir situr er sú hvort að það hefði ekki verið gert hvort sem var, án tillits til sameiningarinnar.

Sé horft til landsins í heild má sjá að skólum hefur fækkað um samtals 6 milli skólaáranna 1996-'97 og 1997-'98, í raun fækkaði þeim um sjö en einn bættist við. Ef lítið er nánar á þessa fækkun kemur í ljós að hún stafar af margvíslegum ástæðum. Einn einkaskóli hætti rekstri, annar var endurskilgreindur sem stofnun og telst því ekki lengur til grunnskóla og segja má að tveir skólar hafi lagst af. Þeir þrír skólar sem eftir eru sameinuðust öðrum skólum en af mismunandi ástæðum. Í einu tilfallinu voru barna- og gagnfræðaskóli staðarins sameinaðir án þess að neinar breytingar yrðu á sveitarfélaginu sjálfu. Í öðru tilvikinu voru skólar sameinaðir áður en til sameiningar sveitarfélagsins kom. Í þriðja lagi var útibú eins skóla sameinað skólanum og því í raun lagt niður. Á yfirstandandi skólaári hefur skólum fækkað um tvo.

Það var viðtekin skoðun í þeim sameinuðu sveitarfélögum sem haft var samband við að sameining sveitarfélaganna hefði ekki haft umtalsverð áhrif á kennarþörf. Lítið væri um að kennarar væru samnýttir í skólum (oft stafaði skortur á samnýtingu af landfræðilegum aðstæðum) og fækkun skóla hefði ekki orðið svo heitið gæti. Sumir voruðu jafnvel við að sameining skóla hefði ýmsar hættur í för með sér. Hvað sem því líður má ljóst vera að flutningur grunnskóla til sveitarfélaga og sameining sveitarfélaga hefur enn sem komið er ekki haft veruleg áhrif til fækkunar grunnskólum og þ.a.l. á kennarþörf. Hvort breytingar eru í vændum í nánustu framtíð er ekki gott að segja um en út frá þeim staðreyndum sem liggja fyrir verður að líta á það sem hverja aðra ófyrirsjáanlega þróun og verður því ekki tekið tillit til þess í útreikningum þessa kafla.

## Meðalfjöldi nemenda í bekk

Stærð bekkjardeilda er eitt þeirra atriða sem geta haft áhrif á kennarþörf. Fjölgun bekkjardeilda og fækkun nemenda í hverjum bekk kallar á aukinn fjölda kennara. Að sama skapi getur sameining skóla og bekkjardeilda sem leiða til stærri bekkjardeilda minnkað þörf fyrir kennaraafli. Sé þróun meðalfjölda nemenda í bekk skoðuð fyrir árin 1993-1996 má sjá að í flestum fræðsluumdæmum landsins lækkar meðaltal nemenda í bekk eða stendur í stað. Á Austurlandi og Vestfjörðum hækkar meðaltal hins vegar. (Sjá mynd 2.2)<sup>10</sup>



<sup>9</sup> Rætt var við skólamálafulltrúa Reykjanesbæjar og Ísafjarðarbæjar, forstöðumann Skólaskrifstofu Vesturlands og skólastjóra í Vesturbyggð.

<sup>10</sup> Tölfræðihandbók um menntun og menningu, 1996:28.

Stærð bekkjardeilda virðist því breytast mjög lítið á milli ára, stærstu bekkjardeildirnar eru á þéttbýlustu svæðunum s.s. Reykjavík og Reykjanesi en fámennastar eru þær á dreifbýlustu svæðum landsins, á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra. Hægt og sígandi virðist stefna í þá átt að meðalfjöldi nemenda í bekk jafnist út á landsvísu. Í kjölfarið mun kennarþörf sjálfsagt aukast þar sem fjölgun nemenda í bekk í fámennustu fræðsluumdæmunum mun varla veða upp á móti fækkun nemenda í bekk í þeim fjölmennustu. Þetta gerist hins vegar á löngum tíma. Sem dæmi má nefna að í Reykjavík lækkaði meðaltal nemenda í bekk um tæplega 7 á 37 ára tímabili eða um 1 nemenda á rúmlega 5 ára fresti.<sup>11</sup> Sé gert ráð fyrir að þróunin haldist nokkuð óbreytt ætti meðalfjöldi nemenda í bekk í Reykjavík að hafa lækkað um tvo árið 2010. Á hinn bóginn getur verið að sveitarfélög telji ekki æskilegt að meðalfjöldi fari niður fyrir ákveðin mörk út frá hagræðissjónarmiðum.

## Brottfall úr kennarastétt

Það er fleira en fjöldi nemenda, kennslustunda og bekkjardeilda sem hefur áhrif á kennarþörf. Brottfall kennara úr stéttinni hefur þar sitt að segja. Hagstofan hóf söfnun upplýsinga um kennara haustið 1997. Þá voru kennarar í grunnskólum 3557, grunnskólakennarar 2947 og 610 leiðbeinendur. Sé brottfallið í þessum hópi skoðað, kemur í ljós að haustið 1998 eru 16% þessara kennara ekki lengur við kennslu, eða 12,2% grunnskólakennara en 34,3% leiðbeinenda. (Sjá töflu 2.6).

**Tafla 2.6 Brottfall kennara eftir aldri á milli tveggja skólaára, 1997-'98 og 1998-'99<sup>12</sup>**

	20-29 ára	30-39 ára	40-49 ára	50-59 ára	60 ára og eldri	Alls
Allir kennarar haust '97	532	1077	1172	568	208	3557
Brottfall '98	132	190	135	60	51	568
Brottfall í %	24,8%	17,6%	11,5%	10,6%	24,5%	16,0%
Grunnskólakennarar haust '97	302	847	1024	560	214	2947
Brottfall '98	63	115	94	45	42	359
Brottfall í %	20,9%	13,6%	9,2%	8,0%	19,6%	12,2%
Leiðbeinendur haust '97	136	220	160	66	28	610
Brottfall '98	69	75	41	15	9	209
Brottfall í %	50,7%	34,1%	25,6%	22,7%	32,1%	34,3%

Af töflunni má sjá að mest er brottfallið í elsta og yngsta aldurshópi kennara. Að mörgu leyti má gera ráð fyrir að það hafi sínar eðlilegu orsakir, elstu kennararnir eru að hætta sökum aldurs en þeir yngstu eru margir að prófa sig áfram í starfinu. Hvað sem því líður er heildarbrottfall milli ára hátt.

Ef skoðaðir eru þeir aldurshópar sem eftir eru kemur í ljós að brottfallið er mest í aldurshópnum 30-39 ára en fer síðan lækkanði með hækkandi aldri kennara. Velta má fyrir sér hvort hátt hlutfall brottfalls ungra kennara sé hættumerki sem vert sé að taka mark á. Hafa ber í huga að hreyfing vinnuafsls er almennt meiri í yngri aldurshópum, nýliðun jafnt sem brottfall.<sup>13</sup>

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru 140 kennarar við kennslu í grunnskólum haustið 1997 af þeim 197 sem brautskráðust úr BEd. námi haust '95 og vor '96 eða 71% brautskráðra. Af 145 þeim sem brautskráðust haust '96 og vor '97 voru 101 (70%) við kennslu í grunnskólum landsins haustið 1997. Þetta gefur okkur vísbendingar um hversu margir kennarar skili sér til kennslu í grunnskólum en reikna má með því að einhver hluti kennara fari til annarra starfa í grunnskólum eða kennslustarfa annars staðar en í grunnskólum.<sup>14</sup>

Í könnun sem gerð var meðal brautskráðra B.Ed nema í tengslum við mat á kennaramenntun er framkvæmd var haustið 1997 kom í ljós að tæp 76% þeirra kennara sem svöruðu könnuninni störfuðu við kennslu í hlutastarfi eða fullu stöðugildi. Könnunin leiddi jafnframt í ljós 92% kennara höfðu starfað við kennslu að loknu kennaranámi og rúm 88% kennara höfðu hafið kennslustörf á meðan þeir voru enn í námi eða innan árs frá því þeir útskrifuðust. Niðurstöður

<sup>11</sup> Ársskýrsla Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur 1997:29.

<sup>12</sup> Sá fyrirvari er settur við töfluna að hér er um hrátt brottfall milli tveggja skólaára að ræða og því ekki tekið tillit til kennara sem koma inn í stéttina eftir hlé frá kennslu.

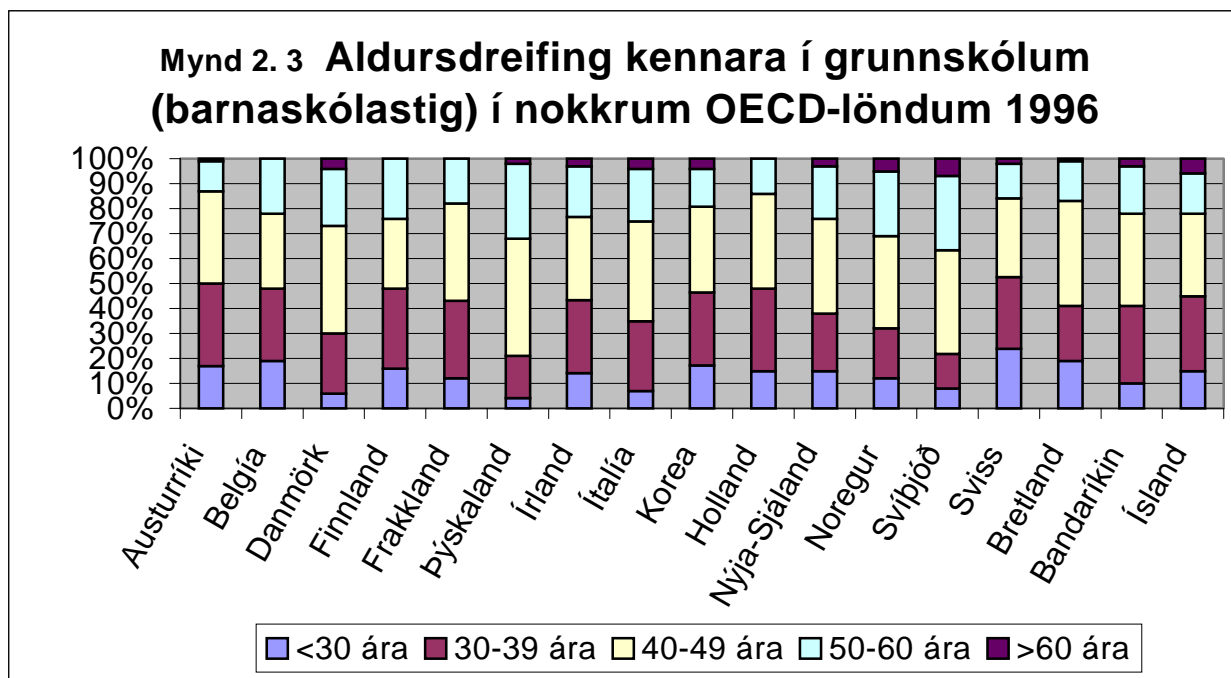
<sup>13</sup> Því miður eru engar upplýsingar fáanlegar um nýliðun í kennarastétt þ.e. fjölda kennara á sínu fyrsta kennsluári.

<sup>14</sup> Hagstofa Íslands.

könnunarinnar gefa til kynna að ekki sé sérstök ástæða til að ætla að brottfall kennarastétt sé umtalsvert meira en úr öðrum stéttum né nýliðun minni en þetta þyrfti þó að kanna nánar.<sup>15</sup>

## Aldur kennara

Aldursdreifing kennara getur haft áhrif á kennarþörf á komandi árum. Í löndum s.s. Svíþjóð, Danmörku og Þýskalandi, þar sem hátt hlutfall kennara nálgast eftirlaunaaldur á sama tíma og búist er við fjölgun nemenda, hafa menn áhyggjur af kennaraskorti verði ekkert að gert. Á mynd 2.3. má sjá aldursdreifingu kennara í grunnskólum í nokkrum OECD-löndum<sup>16</sup>



Á myndinni má sjá að aldur íslenskra kennara í grunnskólum er í lægri kantinum í samanburði OECD-landa. Meðalaldur þeirra sem hefja kennaranám á Íslandi er frekar hár t.a.m. var meðalaldur nýnema í staðbundnu námi í KHÍ 26 ár á árunum 1996-‘98<sup>17</sup>. Þetta skýrir hvers vegna tiltölulega fáir grunnskólakennarar eru í yngsta aldurshópi kennara. Eftirlaunaaldur er jafnframt hærri á Íslandi en víða annars staðar þannig að ekki virðist ástæða til að hafa miklar áhyggjur af kennaraskorti vegna aldursmáttarinnar, a.m.k. ekki á allra næstu árum. Auk þess er útlit fyrir fækkun nemenda þegar dregur á fyrsta áratug nýrrar aldar og því ólíklegt að brottfall kennara sökum aldurs hafi veruleg áhrif á kennarþörfina.

Aldur kennara hefur áhrif á kennsluskyldu þeirra. Um 12% íslenskra kennara (leiðbeinenda og grunnskólakennara) eru á aldrinum 55 ára og eldri. Hámarkskenntuskylda þessa hóps er u.b.b. 22,6% minni en kennara með fulla kennsluskyldu þ.e. kenntuskylda þeirra er samtals 9.750 kenntustundir en væri 12.600 ef aldursafsláttur kæmu ekki til.

## Nýliðun

Þrátt fyrir að framboð á námi grunnskólakennara hafi aukist á síðustu árum hefur það ekki skilað sér í marktækri fjölgun kennaranema. Nýnemar hafa verið á bilinu 190-219 nemendur frá árinu 1992. Heildarfjöldi nemenda í kennaranámi hefur heldur ekki tekið miklum breytingum en þeir hafa verið 490-590 á ári á þessu tímabili. Þegar tölur um brautskráða eru skoðaðar horfir málið þó öðruvísi við. Á tímabilinu sem um ræðir hefur tala brautskráðra á ári sveiflast frá 107 til 197 og munar þar mest um fjarnámið en útskriftir úr því hafa verið nokkuð sveiflukenndar. Á heildina litið útskrifast 120-140 nemendur með BEd. gráðu á ári hér á landi. Um 13-14 tónlistarkennarar brautskrást á ári og fer hluti

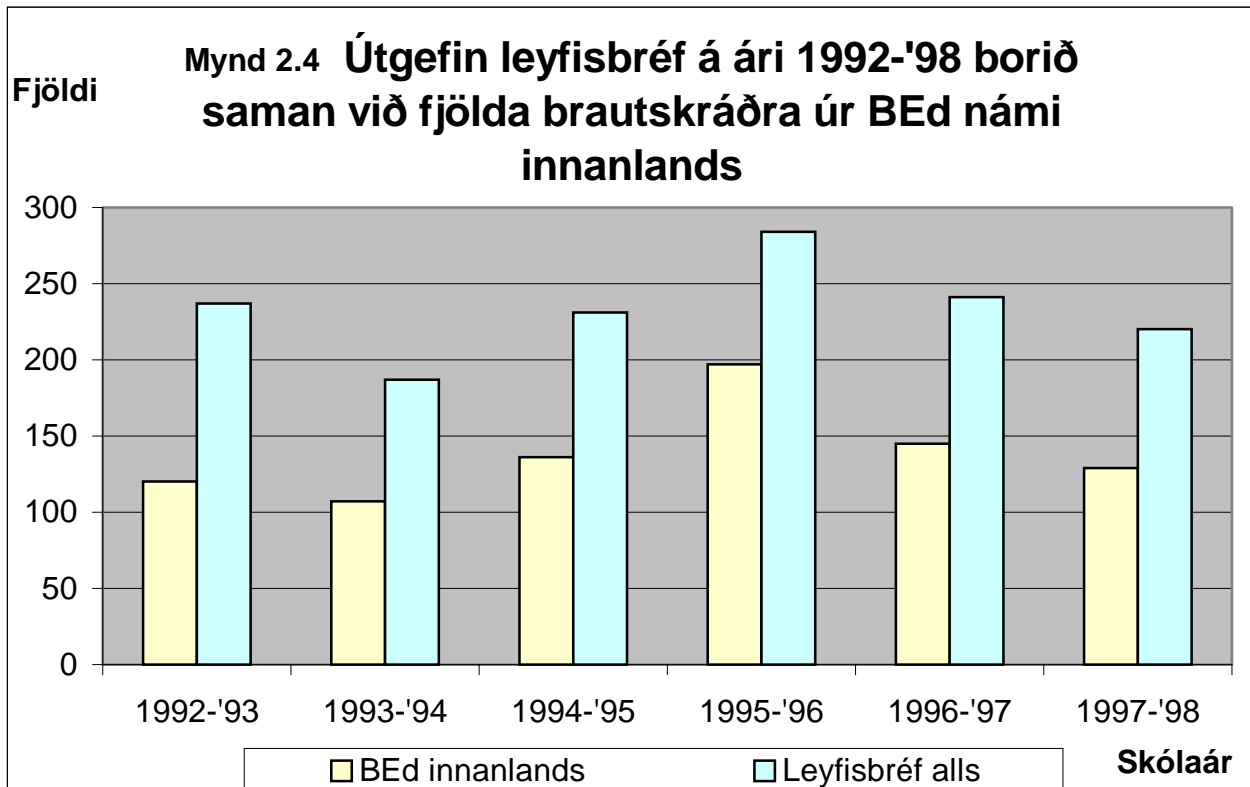
<sup>15</sup> Svarhlutfall könnunarinnar var 65%. Mat á kennaramenntun í Kennaraháskóla Íslands, félagsvísindadeild Háskóla Íslands og kennaradeild Háskólans á Akureyri. Fyrstu niðurstöður úr könnun meðal nemenda sem brautskráðst hafa með BEd. gráðu frá Kennaraháskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri. Menntamálaráðuneyti, mars 1998: 13-14.

<sup>16</sup> Education at a Glance. OECD Indicators. 1998:277 og 279. Tölur frá Íslandi eru viðbót við töfluna og eiga við um alla grunnskólakennara en einskorðast ekki við barnaskólastigið. Þær eiga við skólaárið 1997-1998.

<sup>17</sup> Hagstofa Íslands.



þeirra til kennslu í tónlistarskólum og/eða grunnskólum landsins. Að meðaltali eru gefin út 244 leyfisbréf til kennslu í grunnskólum á ári. (Mynd 2.4)<sup>18</sup>.



Þrátt fyrir að brautskráðum úr kennaranámi hafi ekki fjölgað svo mjög hafa fjölbreyttari úrræði í för með sér að fleiri eiga kost á menntuninni. Þetta hefur leitt til þess að kennaranemar á landsbyggðinni hafa betri tækifæri til að stunda námið sem ef til vill á eftir verða til þess að hlutfall grunnskólakennara hækkar á kostnað leiðbeinenda úti á landi.

## Samantekt

Fjöldi nemenda og fjölgun kennslustunda virðast vera þeir áhrifaþættir sem hafa hvað mest að segja um aukna kennarþörf á komandi árum. Samkvæmt þeim spám sem liggja fyrir ætti stöðugildum að fjölga um 58 skólaárið 1999-'00. Fimm árum síðar er gert ráð fyrir enn frekari fjölgun upp á 185 stöðugildi en skólaárið 2009-'10 dregur hins vegar úr þörfinni á ný. Þá er gert ráð fyrir að um 3271 stöðugildi kennara verði við grunnskóla. (Sjá töflu 2.7).

**Tafla 2.7 Kennarþörf miðað við breytingar á nemendafjölda og fjölgun kennslustunda<sup>19</sup>**

	98-'99	99-'00	00-'01	01-'02	02-'03	03-'04	04-'05	05-'06	06-'07	07-'08	08-'09	09-'10
<b>Stöðugildi alls</b>	<b>3203,3</b>	<b>3261</b>	<b>3321</b>	<b>3400</b>	<b>3441</b>	<b>3446</b>	<b>3418</b>	<b>3404</b>	<b>3367</b>	<b>3345</b>	<b>3313</b>	<b>3271</b>
v/breytinga á nemendafjölda		25	27	33	41	5	-28	-14	-37	-22	-32	-42
v/fjölgunar á kennslustundum		33	33	46	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Samtals</b>		<b>58</b>	<b>60</b>	<b>79</b>	<b>41</b>	<b>5</b>	<b>-28</b>	<b>-14</b>	<b>-37</b>	<b>-22</b>	<b>-32</b>	<b>-42</b>
<b>Kennarar alls</b>	<b>3726</b>	<b>3793</b>	<b>3863</b>	<b>3955</b>	<b>4002</b>	<b>4008</b>	<b>3976</b>	<b>3959</b>	<b>3916</b>	<b>3891</b>	<b>3853</b>	<b>3805</b>
v/breytinga á nemendafjölda		29	31	38	48	6	-33	-16	-43	-26	-37	-49
v/fjölgunar á kennslustundum		38	38	53	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Samtals</b>		<b>67</b>	<b>69</b>	<b>92</b>	<b>48</b>	<b>6</b>	<b>-33</b>	<b>-16</b>	<b>-43</b>	<b>-26</b>	<b>-37</b>	<b>-49</b>

Á heildina litið virðist flutningur grunnskóla til sveitarfélaga, meðalfjöldi í bekk og einsetning skóla ekki hafa mikil áhrif á kennarþörf. Í einstaka sveitarfélögum geta þessir þættir þó haft úrlitaáhrif á kennarþörf, sérstaklega í þeim sveitarfélögum þar sem meðalfjöldi nemenda í bekk er mikill og hlutfall nemenda á kennara er tiltölulega hátt.

<sup>18</sup> Upplýsingar frá Kennaraháskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri og menntamálaráðuneyti.

<sup>19</sup> Framreiknuð kennarþörf miðað við breytingar á nemendafjölda og fjölgun kennslustunda.

Aldursdreifing kennara með tilliti til aldursafsláttá og eftirlaunaaldurs ætti ekki að hafa afgerandi áhrif á næstu árum. Í lok fyrsta áratugar nýrrar aldar gæti aldursdreifingin hins vegar farið að skipta meira máli þegar kortleggja skal kennarþörf. Hún ræðst þó af því hvernig nýliðun í stéttinni verður.

Brottfall kennara er áhyggjuefni, sérstaklega ef nýliðun stendur ekki undir því. Fyrir utan þá fjölgun kennara sem nauðsynleg er til að mæta aukinni kennarþörf, er það einnig mikilvægt markmið að fjölga grunnskólakennurum en fækka leiðbeinendum. Hátt brottfall og ófullnægjandi nýliðun í kennarastétt skapar hættu á alvarlegum kennaraskorti.

Í töflu 2.8 er kennarþörf metin út frá breytingum á nemendafjölda, fjölda kennslustunda og fjölda stöðugilda leiðbeinenda. Reiknað er með að hlutfall leiðbeinenda haldist óbreytt frá því sem nú er eða 19%<sup>20</sup>. Um aldamót ætti því að vanta 788 kennara í 596 stöðugildi, skólaárið 2004-'05 vantaði 947 kennara í 728 stöðugildi en 2009-'10 hafi dregið úr kennarþörf og þá vanta 588 kennara í 397 stöðugildi.

**Tafla 2.8 Kennarþörf á komandi árum<sup>21</sup>**

	98-'99	99-'00	04-'05	09-'10		98-'99	99-'00	04-'05	09-'10
<b>Stöðugildi alls</b>	<b>3203,3</b>	<b>3261</b>	<b>3459</b>	<b>3297</b>	<b>Kennarar alls</b>	<b>3726</b>	<b>3793</b>	<b>4024</b>	<b>3835</b>
v/breytinga á nemendafjölda	0	25	78	-147	v/breytinga á nemendafjölda	0	29	91	-171
v/fjölgunar kennslustunda	0	33	79	0	v/fjölgunar kennslustunda	0	38	92	0
Stöðugildi mönnuð leiðbeinendum <sup>22</sup>	527,9	538	571	544	Leiðbeinendur	707	721	765	729
<b>Þörf alls</b>	<b>527,9</b>	<b>596</b>	<b>728</b>	<b>397</b>	<b>Þörf alls</b>	<b>707</b>	<b>788</b>	<b>947</b>	<b>558</b>

**Tafla 2.9 Nýliðun í stéttinni<sup>23</sup>**

	98-'99	99-'00	04-'05	09-'10		98-'99	99-'00	04-'05	09-'10
Útgefin leyfisbréf á ári <sup>24</sup>	220	244	244	244	Útgefin leyfisbréf á ári	220	244	244	244
Heimtur kennara í kennslu 80% <sup>25</sup>	176	195	195	195	Heimtur kennara í kennslu 80%	176	195	195	195
Meðaltals stöðuhlutfall = 88,6% <sup>26</sup>		173	173	173					
<b>Samtals stöðugildi nýrra kennara</b>	<b>176</b>	<b>173</b>	<b>173</b>	<b>173</b>	<b>Samtals nýir kennarar til kennslu</b>	<b>176</b>	<b>195</b>	<b>195</b>	<b>195</b>

Samkvæmt töflu 2.9 eru 707 leiðbeinendur í 527,9 stöðugildum skólaárið 1998-'99. Með óbreyttum fjölda útskrifaðra kennara og að gefnum þeim forsendum sem nefndin gaf sér er útlit fyrir að 593 kennara vanta í 423 stöðugildi um aldamótin, 752 kennara í 555 stöðugildum þurfi 5 árum síðar en þá fari að draga úr kennarþörf og í lok fyrsta áratugar nýrrar aldar vanta 363 kennara í 224 stöðugildi. Hér er gert ráð fyrir að aðrar hreyfingar inn og út úr stéttinni jafnst út að meðaltali yfir ákveðið tímabil. Sveiflur í brottfalli milli ára geta skýrt hvers vegna líkanið gerir ráð fyrir að færri kennara þurfi skólaárið 1999-2000 en tölurnar 1998-'99 gefa til kynna.

<sup>20</sup> Eins og sést á mynd 1.6 er hlutfall leiðbeinenda breytilegt á milli ára. Leiðbeinendur starfa samkvæmt undanþágum sem einungis eru gefnar til eins árs í senn sbr. lög nr. 86/1998.

<sup>21</sup> Kennarþörf – niðurstöður framreikninga.

<sup>22</sup> Miðað er við að 16,5% allra stöðugilda eru mönnuð leiðbeinendum en 19% allra kennara eru leiðbeinendur í útreikningunum.

<sup>23</sup> Nýliðun í kennarastétt – byggir á útgefnum leyfisbréfum á ári. Upplýsingar frá menntamálaráðuneyti.

<sup>24</sup> Að meðaltali eru gefin út 244 leyfisbréf til kennslu í grunnskólum á ári.

<sup>25</sup> Miðað er við að um 80% útskrifaðra kennara skili sér í kennslu.

<sup>26</sup> Meðaltal stöðuhlutfalls grunnskólakennara með réttindi er 88,6% og því er það notað til að áætla þörf fyrir fjölda kennara.

## Hugmyndir um úrbætur

Við mat á kennarþörf í grunnskólum hefur nefndin þurft að gefa sér ýmsar forsendur sem framtíðin ein mun skera úr um hvort standast. Í útreikninum sínum gerði nefndin t.d. ráð fyrir óbreyttum lögum um leyfisbréf og réttindi til að stunda kennslu í grunnskólum og að ekki verði miklar breytingar á meðalfjölda í bekkjardeild eða breytingar á kennsluskyldu.

Nefndin hvetur til þess að kennarþörf í grunnskólum verði metin að nýju eftir 3-4 ár. Þá verður einsetningu grunnskóla lokið, aukning á kennslustundum samkvæmt lögum verður komin fram og stutt í að nemendafjöldi hafi náð hámarki.

Skólaárið 1998-99 eru 3726 grunnskólakennarar og leiðbeinendur að störfum í grunnskólum í 3203,3 stöðugildum. Stöðugildum mun fjölga á næstu árum og þörf fyrir kennara vaxa einkum af þeim ástæðum að nemendum fjölgar fram til ársins 2004 og fjölgun kennslustunda samkvæmt grunnskólalögum verður ekki komin fram að fullu fyrr en 2002. Eftir 2004 fækkar stöðugildum fram til 2010 vegna fækkunar nemnda.

Útreikningar nefndarinnar benda til, að því gefnu að aðrir þættir haldist óbreyttir, að skólaárið 1999 - 2000 vanti 593 réttindakennara í 423 stöðugildi, skólaárið 2004 - 2005 muni vanta 752 kennara í 555 stöðugildi og skólaárið 2009 - 2010 muni vanta 363 kennara í 224 stöðugildi.

Ljóst er að ekki verður ráðin bót á kennaraskorti í einni svipan. Það tekur minnst þrjú ár að mennta grunnskólakennara til starfa. Það hlýtur að vera forgangsverkefni á næstu árum að fjölga grunnskólakennurum til að mæta þeirri þörf sem skapast vegna fjölgunar nemenda og fjölgunar kennslustunda. Ef litið er yfir allt tímabilið fram til 2010, sést að þörfin fer fyrst vaxandi en síðan dregur úr henni, aðallega vegna fækkunar nemenda. Fjölgun grunnskólakennara á fyrri hluta tímabilsins mun því skila sér í því að lækka hlutfall leiðbeinenda á seinni hluta tímabilsins.

Út frá þeim upplýsingum sem nefndin hefur dregið saman í fyrri köflum þessarar skýrslu og þeim vísbendingum um stöðuna 2004 - 05 og 2009 - 10 sem framreikningar gefa til kynna, hefur nefndin tekið saman nokkrar hugmyndir um viðbrögð við viðvarandi kennaraskorti í grunnskólum.

### Fjölgun nýnema

Með því að fjölga nemum í hefðbundnu kennaranámi bæði í KHÍ og HA ættu fleiri nýir grunnskólakennarar að koma á markaðinn. Á síðustu árum hafa umsóknir um nám í KHÍ verið mun fleiri en skólinn hefur getað tekið við. Það virðist því ekki vanta áhuga ungs fólks (einkum kvenna) á að fara í kennaranám. Með því að gera KHÍ og HA kleift að taka við fleiri nýnemum má minnka kennaraskort verulega á næstu árum.

Fram til ársins 2004 þyrfti samtals 282 nýja kennara umfram núverandi nýliðun, til að mæta þörf vegna fjölgunar nemenda og fjölgunar kennslustunda (sjá töflu 2.8. Miðað er við sama hlutfall leiðbeinenda og á yfirstandandi skólaári. Frá 2005 til 2010 minnkar þörfin og lætur nærri að á því tímabili þurfi um 200 kennurum færra samtals.

### Auka fjarnám

Fjarnám hefur skilað árangri. Þeir sem afla sér kennsluréttinda með þessum hætti eru líklegri en aðrir til að haldast í starfi sem kennarar og auk þess kemur fjarnám til móts við þörfina í dreifbýli þar sem kennaraskortur er mestur. Til að auka á sveigjanleika í kennarnámi þarf að tengja betur saman almennt grunnám til BEd prófs og fjarnám þannig að nemendur geti nýtt báðar leiðir.

### Ná inn fólki með kennsluréttindi

Um fjórðungur þeirra sem útskrifast með kennsluréttindi fer til annarra starfa. Það er því til mikill fjöldi grunnskólakennara sem kys að starfa við annað en kennslu. Með því að gera laun og kjör grunnskólakennara samkeppnisfær við önnur störf, með bættri vinnuástöðu í skólum og með því að gera kennarastarfið eftirsóknarvert að öðru leyti, mætti efalaust ná fjölda hæfra réttindakennara aftur inn í skólana.

### Halda nýliðum

Brottfall virðist mest í yngstu og elstu aldursflokkum grunnskólakennara. Brotthvarf úr kennslu í elsta aldurshópnum sé af eðlilegum ástæðum. Grípa mætti til aðgerða til að ná fleiri nýútskrifuðum í kennslustörf og halda sem flestum nýliðum. Hugsanlegt er að lækka kennsluskyldu nýliða og auka aðstoð við þá til að hækka hlutfall þeirra sem koma til kennslu eftir að hafa sérmenntað sig til þeirra starfa.

### **Nám til kennsluréttinda**

Lögverndunarlögin frá 1998 gera minni kröfur um sérstakt nám í uppeldis- og kennslufræðum en áður. Þetta ætti að gera fólki með ýmsa sérmenntun auðveldara en áður að afla sér kennsluréttinda. Hugsanlegt er að bjóða fram fleiri möguleika á námi í kennslufræðum sem höfða til þessa fólks. Þannig gætu margir leiðbeinendur sem stundað hafa kennslu með góðum árangri og vilja starfa við grunnskóla, aflað sér réttinda.