



Staða námsgagna á Íslandi

Áhrif námsgagnaskorts á menntakerfið,
námsárangur og jafnrétti

Skýrsla til mennta- og barnamálaráðuneytisins

**ÞRÓUNARSJÓÐUR
NÁMSGAGNA**



Formáli formanns

Námsgögn eru einn af hornsteinum náms og kennslu. Án vandaðs og fjölbreytts námsefnis getur menntakerfið ekki uppfyllt þá lögbundnu skyldu sína að tryggja öllum nemendum jafnan rétt til þekkingar, leikni og hæfni, óháð bakgrunni og búsetu.

Þrátt fyrir þetta hefur staða námsgagna á Íslandi ekki hlotið þá athygli í opinberri umræðu sem máli skiptir. Samhengi milli námsefnisskorts, álags á kennara og námsárangurs nemenda er mælanleg en er sjaldan sett í samhengi við hvort annað. Skýrsla þessi leggur þetta samhengi fram með gögnum og heimildum.

Fjármagn til námsgagna hefur rýrnað stöðugt á raunvirði í nær tvo áratugi. Próunarsjóður námsgagna er í dag 36% af upprunalegu raunvirði og sömu þróun má sjá hjá Námsgagnasjóði og námsefnisþætti Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu. Þrátt fyrir að lagafrumvarp sem átti að bregðast við þessari stöðu hafi verið lagt fram þrisvar á Alþingi af tveimur ríkisstjórnnum hefur það ekki verið afgreitt.

Við hvetjum ráðherra og starfsmenn ráðuneytisins til að lesa skýrsluna með opnum huga. Þegar heildarmyndin er dregin upp má sjá að vandað og fjölbreytt námsefni er einn af þeim þáttum í menntakerfinu sem við höfum bæði hve mestar forsendur til að leysa og skilar hve víðtækustum áhrifum. Það léttir á álagi kennara, bætir námsárangur nemenda og dregur úr þörf fyrir dýrari úrræði annars staðar í kerfinu. Það er sjaldgæft að ein fjárfesting geti þjónað svo mörgum markmiðum samtímis. Við biðjum um að hún fái þá forgangsöröðun sem hún á skilið.

Maí 2026

Íris E. Gísladóttir, formaður stjórnar

Próunarsjóður námsgagna

Samantekt — Helstu niðurstöður og tillögur

Skýrsla þessi er lögð fram í kjölfar þess að sjóðurinn þurfti að þola lækkun á fjárveitingum á raunvirði þrátt fyrir alvarlega stöðu námsgagna á Íslandi auk þess sem lagafrumvarp um endurskoðun laga um námsgögn sem byggt var á skýrslu starfshóps 18 hagsmunaaðila frá 2024, hefur ekki verið lagt fyrir samkvæmt þingmálaskrá á vormánuðum 2026.

Skýrsla þessi sýnir með heimildum og tölulegum samanburði að staðan er alvarleg, afleiðingarnar mælanlegar og lausnin þekkt. Frekari tafir munu aðeins dýpka þann skaða sem þegar hefur orðið á námsárangri íslenskra barna. Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

36% Raunvirði Próunarsjóðs námsgagna aðeins 36% af upprunalegu fjármagni sjóðsins
Fjármagn lækkaði jafnvel á nafnvirði: ~100m (2007) ↘ ~90m (2026).

~0,4% af rekstrarkostnaði grunnskóla fer í námsgögn en á Norðurlöndum er þetta 1,5–4%
Ríkið ber lagalega skyldu gagnvart námsgögnum en kostnaðaraukning afleiðinga fellur á sveitarfélögin.

70% kennara segjast nota námsefni sem búið er til í skólanum oft eða mjög oft
Undirbúningstími kennara fer í framleiðslu námsefnis í stað undirbúnings kennslu.

47% drengja í 10. bekk ná ekki grunnhæfni í lesskilningi (PISA 2022)
32% stúlkna. Tvöföldun frá 2009. Ísland er langt undir OECD meðaltali.

31% nemenda í sérkennslu sem er 22% aukning frá 2010 (Hagstofa Íslands)
Sérkennsla er dýrasta leiðin til að bregðast við vandanum. Fjárfesting í námsgögnum eru forvarnir.

Lykilniðurstaða: Tæplega 0,4% af rekstrarkostnaði grunnskóla fer í námsgögn. Ef Ísland legði jafn hátt hlutfall og Finnland (1,5–2%) væri fjármagn til námsgagna 1.740–2.330 milljónir króna á ári í stað núverandi 532 milljóna (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Skortur á áhuga og áherslu á gott og gæðamikið námsefni hefur staðið í rúmlega tvo áratugi með tilheyrandi uppsöfnuðum námsgagnaskort sem hefur haft mælanleg neikvæð áhrif bæði á starf kennara og námsárangur nemenda.

Helstu tillögur

- Hækka heildarfjármagn til námsgagnakerfisins í 1.240–1.551 milljóna króna á ári, í áföngum
- Leiðréttu fjárveitingar til Próunarsjóðs námsgagna og Námsgagnasjóðs upp í a.m.k. upprunalegt raunvirði 2007
- Tryggja sérstakt fjármagn til jöfnunar að teknu tilliti til efnahagsstöðu barna í ólíkum sveitarfélögum
- Gefa út sameiginlega útgáfuáætlun í samráði við helstu hagsmunaaðila svo fjármagn sem veitt er nýtist með bestu móti
- Opna miðlæga námsgagnaveitu þar sem hægt er að finna allt námsefni á einum stað kennurum og nemendum til hagsbóta

Efnisyfirlit

Formáli formanns	2
Samantekt — Helstu niðurstöður og tillögur	3
Helstu tillögur	3
1. Lagalegur og stjórnarfarslegur rammi	5
1.1 Námsgögn í lögum	5
1.2 Reglugerð um Próunarsjóð námsgagna nr. 1268/2007	6
1.3 Menntastefna stjórnvalda til 2030	6
1.4 Starfshópurinn 2024 — Sögulegt samkomulag	6
1.5 Lagafrumvarpið sem dagaði uppi	7
2. Af hverju skiptir námsefni máli?	8
2.1 Námsefni sem lykilþáttur í námsárangri	8
2.2 Jöfnunaráhrif vandaðs námsefnis	8
2.3 Kennarinn sem miðlari — en ekki framleiðandi	9
2.4 Betri námsgögn – Betri námsárangur	9
3. Fjárhagsleg staða — Raunverulegt umfang vanfjármögnunar	10
3.1 Nafnvirði og raunvirði — mikilvægt að greina á milli	10
3.2 Fjármagn í samhengi	11
3.3.1 Miðstöð menntunar og skólalátnustu	11
3.3.2 Námsgagnasjóður	12
3.3.3 Próunarsjóður námsgagna	12
3.3.4 Fjármagn í heild	13
4. Áhrif á námsárangur nemenda	14
4.1 Hnignun námsárangurs	14
4.2 Kynjamunur — vandamál sem stækkar	14
4.3 Nemendur með íslensku sem annað mál	15
4.4 Leikskólastigið — grunnurinn sem allt byggir á	15
4.5 Framhaldsskólastigið — sérstæð áskorun á vanræktu sviði	16
4.6 Staða íslenskunnar	17
5. Áhrif á starf og starfsaðstæður kennara	19
5.1 Skortur á námsefni — mælt álag í könnunum	19
5.2 Heimatilbúið námsefni flestar stundir	20
5.3 Kennaraskortur og aldurssetning	20
5.4 Sérstæð staða kennara á leik- og framhaldsskólastigi	21
6. Jöfnun tækifæra	22
6.1 Tengsl fjármagns til námsgagna og jöfnunar	22
6.2 Sérkennsla — dýrasta kostnaðurinn af öllum	22
6.3 Dreifbýli og landsbyggð	23
7. Tillögur til ráðuneytisins	25
7.1 Fjármögnun — leiðrétting á raunvirði	25
7.2 Jöfnun — markviss aðgerð fyrir þá sem verst eru settir	25
7.3 Skipulag — gagnsæi og samræming	26
7.4 Nýsköpun — opna kerfið	26
7.5 Tillögur að breytingum fyrir leikskólastigið	27
7.6 Tillögur að breytingum fyrir framhaldsskólastigið	27
8. Niðurstaða — Aðgerða er þörf	28
8.1 Afleiðingarnar af því að gera ekkert	28
8.2 Hvað þarf að gerast	28
Heimildaskrá	30

1. Lagalegur og stjórnarfarslegur rammi

1.1 Námsgögn í lögum

Þann 28. mars 2007 samþykkti Alþingi lög um námsgögn nr. 71/2007. Lög sem kveða með skýrum hætti á um markmið, skipulag og fjármögnun kerfisins í þremur meginstoðum. Í 1. grein laganna er markmið þeirra lýst þannig: „**Markmið laga þessara er að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla**“ (Lög um námsgögn nr. 71/2007, 1. gr.).

Lögin kveða á um þrjár meginstoðar fjármögnunar ríkisins í málaflokki námsgagna:

- Rekstur stofnunar (nú Miðstöð menntunar og skólaþjónustu) sem leggur grunnskólum til námsgögn
- Fjárframlög til Námsgagnasjóðs, sem úthlutar fé til grunnskóla til kaupa á námsgögnum utan þess sem veitt er frá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu
- Fjárframlög til Próunarsjóðs námsgagna, sem styrkir nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi

Auk þessa kveður 4. grein laga um grunnskóla nr. 91/2008 á um að ráðherra skuli leggja grunnskólum til námsgögn, og 1. mgr. sömu greinar staðfestir að „**kennsla í skyldunámi í opinberum grunnskólum [skuli veitt] nemendum að kostnaðarlausu.**“ (Lög um grunnskóla nr. 91/2008, 4. gr.)

Þessi lögbundna skylda ríkisins til þess að tryggja framboð vandaðra námsgagna á grunnskólastigi er skýr og ótvíræð. Þegar fjármagn til þróunar og útgáfu námsefnis lækkar bæði á nafnvirði og raunvirði, og er nú aðeins 36% af upprunalegu raunvirði stofnfjárveitingarinnar, má draga í efa að verið sé að uppfylla þær skyldur sem lögin mæla fyrir um með fyllilegum hætti.

Lög gagnvart námsgögnum í skyldunámi er óyggjandi en lögbundnar skyldur ríkisins gagnvart leik- og framhaldsskólastigi eru ólíkar.

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 hafa ekki hliðstæða ákvæðið um að ríkið skuli leggja nemendum til námsgögn. Þvert á móti heimila 45. grein laganna framhaldsskólum að innheimta efnisgjald af nemendum fyrir efni sem þeim er látið í té, ef nemandi hefur af því sérstök not (Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008, 45. gr.). Þó umræða hafi verið uppi og frumvarp lagt fram um breytingar á þessu fyrirkomulagi, sem myndu útvíkka skyldur ríkisins varðandi námsgögn til allra barna (þ.e. einstaklinga sem ekki hafa náð 18 ára aldri), þá hefur sú nýja skylda ekki enn verið lögfest (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024d, 4. gr.). Próunarsjóður námsgagna er þar af leiðandi eina leiðin sem löggjafinn hefur sett á laggirnar til að styrkja þróun og útgáfu námsgagna sérstaklega á framhaldsskólastigi.

Á leikskólastigi er lagalega staðan sú að hvorki lög um leikskóla nr. 90/2008 né aðalnámskrá leikskólans minnst sérstaklega á námsgögn eða leikgögn. Fyrirnefnt frumvarp til laga sem víkkar skyldur ríkisins gagnvart námsgögnum fyrir öll börn 18 ára og yngri, gæti samkvæmt túlkun einnig náð til leikskólustigsins, þá er það frumvarp eins og fyrr hefur verið nefnt ekki orðið að lögum og því ber ríkinu ekki skylda gagnvart náms- eða leikgögnum á þessu stigi (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024d, 4. gr.).

Lög um leikskóla kveða hinsvegar á um að meginmarkmið uppeldis og kennslu í leikskóla skuli vera að veita skipulega málörvun og stuðla að eðlilegri færni í íslensku, hlúa að börnum andlega og vitsmunalega og leggja grundvöll að sjálfstæðum og ábyrgum þátttakendum í lýðræðisþjóðfélagi (Lög um leikskóla nr. 90/2008, 2. gr.). Vönduð leikgögn og námsefni er forsenda þess að markmiðum þeim verði náð með fullnægjandi hætti, en lögleg skylda til þess að sjá leikskólum fyrir slíkum gögnum hvílir hvorki á ríkinu né sveitarfélögum með sama skýra hætti og gildir um grunnskólastigið. Próunarsjóður námsgagna er því einnig hér eina leiðin sem ríkið hefur til að styðja við þróun leikgagna, og með mjög takmörkuðu fjármagni.

1.2 Reglugerð um Próunarsjóð námsgagna nr. 1268/2007

Reglugerð nr. 1268/2007 skilgreinir hlutverk Próunarsjóðs námsgagna nánar: að „**stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna [...] í því markmiði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla.**“ (Reglugerð nr. 1268/2007, 1. gr.)

Stjórn sjóðsins er skipuð af menntamálaráðherra og telur fimm meðlimi: tvo tilnefnda af Kennarasambandi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af Félagi íslenskra framhaldsskóla, og formann skipaðan af ráðherra. Skipanin endurspeglar þann vilja löggjafans að faglegar stéttir skólakerfisins séu leiðandi í þróun námsgagna.

Reglugerðin kveður jafnframt á um að allir þeir sem skrifa og útbúa námsefni fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla geti sótt um styrk úr sjóðnum, þ.m.t. kennarar, sjálfstætt starfandi fræðimenn og útgáfufyrirtæki (Reglugerð nr. 1268/2007, 5. gr.). Þetta var meðvituð stjórnsýsluleg ákvörðun: með því að opna sjóðinn fyrir breiðan hóp framleiðenda var löggjafinn að reyna að brjóta upp þá einokun á námsefnisgerð sem hafði einkennst af starfsemi ríkisstofnana.

Í 6. grein reglugerðarinnar eru tilgreind þrjú matsviðmið við úthlutun: gildi og mikilvægi verkefnis, líkur á árangri og faglegur bakgrunnur umsækjanda (Reglugerð nr. 1268/2007, 6. gr.). Þetta gæðamat er forsenda þess að styrkir nýtist vel, en það krefst þess að stjórnin hafi bolmagn til að sinna umsóknum vandlega. Með minnkandi fjármagni hefur fjöldi umsókna sem hægt er að styrkja minnkað, sem þýðir að margar umsóknir sem standast gæðaviðmiðin er hafnað einvörðungu vegna fjármagnsleysis. Námsgögn sem væru að öllum líkindum komin til notkunar í skólum landsins og væru að draga úr þeim námsgagnaskorti sem nú ríkir.

1.3 Menntastefna stjórnvalda til 2030

Menntastefna stjórnvalda til ársins 2030, samþykkt á Alþingi 2021 og fylgt eftir með aðgerðaráætlun, er ein yfirgrípsmesta yfirlýsing um stefnu ríkisins í menntamálum á síðustu áratugum (Alþingi Íslands, 2021; Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2020). Stefnan setur fram fimm meginmarkmið: læsi og grunnfærni, jöfnun tækifæra, stafræna tilveru, sjálfbæra þróun og vellíðan í öndvegi. Öll þessi markmið eru að einhverju leiti háð einni og sömu forsendunni: að til séu fjölbreytt og vönduð námsgögn sem kennarar geta stuðst við.

Í níundu aðgerð aðgerðaráætlunarinnar er sérstaklega kveðið á um námsgögn og lögð áhersla á að efla Próunarsjóð námsgagna og Námsgagnasjóð til að stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í námsefnisgerð og markvissri útgáfu vandaðra námsgagna (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2020, aðgerð 9). Þar er einnig kveðið á um þróun miðlægrar stafrænnar námsgagnaveitu og aukinn aðgang leik- og framhaldsskóla að námsefni, sem eru nákvæmlega þær umbætur sem starfshópur um námsgögn lagði til árið 2024.

Þetta þýðir að þegar fjármagn til Próunarsjóðsins námsgagna rýrnar og lagafrumvarp um endurskoðun laga um námsgögn nær ekki fram að ganga, er ekki aðeins verið að víkja frá þeim markmiðum sem lög um námsgögn og lög um grunnskóla setja fram. Það er jafnframt verið að ganga þvert gegn þeirri stefnu sem Alþingi hefur sjálft samþykkt í þingsályktun um menntastefnu. Spurningin sem kristallast í þessari skýrslu er sú hvort þessar skuldbindingar efnar?

1.4 Starfshópurinn 2024 — Sögulegt samkomulag

Í janúar 2024 skipaði mennta- og barnamálaráðherra starfshóp um námsgögn með þeim verkefni að greina áskoranir og tækifæri og leggja til umbætur hvað varðar lög um námsgögn. Starfshópurinn samanstóð af fulltrúum 18 ólíkra hagsmunaaðila þ.m.t. Kennarasambandi Íslands, Skólameistarafélaginu, Félagi íslenskra bókaútgefenda, nemendaráði (Samfés), Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum menntatæknifyrirtækja, Hagbenki - félagi höfunda fræðiritna og kennslugagna, Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Breidd hópins er undantekning þegar kemur að vinnu við mótun menntastefnu. Þegar jafn fjölbreyttur hópur kemst að sameiginlegri niðurstöðu er það merki um að vandinn sé raunverulegur og aðgerðir brýnar.

Starfshópurinn skilaði skýrslu í ágúst 2024 með tíu megingtillögum. Hópurinn var skýr í greiningu sinni: **„Áberandi er að fjármagn til námsgagnagerðar hefur farið minnkandi síðustu áratugi. Hefur það leitt til mikils uppsafnaðs skorts á vönduðum fjölbreyttum námsgögnum sem koma til móts við fjölbreyttar þarfir nemenda og nútíma kröfur“** (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þetta var ekki aðeins mat sjóðanna eða ráðuneytisins. Þetta var niðurstaða 18 hagsmunaaðila sem koma frá mismunandi hliðum kerfisins.

1.5 Lagafrumvarpið sem dagaði uppi

Í kjölfar skýrslu starfshópsins var lagafrumvarp samið sem átti að hrinda tillögunum í framkvæmd. Meðal helstu breytinga sem frumvarpið hefði leitt til:

- Fjármagn til þróunar námsgagna og námsgagnakaupa yrði í skrefum fært nær eðlilegu hlutfalli og tíðkast á Norðurlöndum.
- Miðlæg námsgagnaveita yrði sett upp þar sem kennarar hefðu aðgengi að öllu námsefni sem gefið er út af ólíkum aðilum: Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, bókaútgefendum, fyrirtækjum og sjálfstætt starfandi námsgagnahöfundum
- Skólar fengju aukið frelsi til kaupa á námsgögn utan þess sem framleitt er miðlægt af ríkisstofnun sem myndi auka fjölbreytni og opna markað sem einkennist nú af einokun
- Útgáfuáætlun yrði gefin út þar sem kæmi fram hvaða námsefni er til og er á leiðinni hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu til þess að aðrir útgefendur séu upplýstir um hvort þeir eru að uppfylla ósvaraða þörf eða fara í óæskilega samkeppni við markaðsráðandi aðila
- Umsýslu framhaldsskólastigsins yrði breytt til meiri samræmingar enda er núverandi skipan þar sem áfangar eru ólíkir á milli skóla ein meginástæðan fyrir því hversu erfitt er að framleiða námsgögn fyrir þetta skólastig

Samhliða kynningu frumvarpsins tilkynnti þáverandi mennta- og barnamálaráðuneytið opinberlega að fjárframlag til Próunarsjóðs námsgagna og Námsgagnasjóðs yrði tvöfaldað frá árinu 2025 og að innleiðing myndi hefjast þegar á vorönn það ár (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024e). Þessar breytingar náðu aldrei til framkvæmda.

Frumvarpið var lagt fram á Alþingi í þrígang, nánast óbreytt, bæði af fyrri og núverandi ríkisstjórn. Á þingmálaskrá vorþings 2026 stóð að klára skyldi afgreiðslu þess. Sú virðist ekki vera raunin. Frumvarpið hefur ekki verið lagt aftur fyrir þing.

Stjórn Próunarsjóðs námsgagna lítur svo á að þetta sé ekki vegna skorts á pólitískum vilja heldur á forgangsröðun og yfirsýn. Vandinn er raunverulegur, afleiðingarnar mælanleg og lausnin þekkt. Það er von skýrsluhöfunda að málið verði tekið upp aftur innan ríkisstjórnarinnar og nái fram að ganga.

2. Af hverju skiptir námsefni máli?

Í umfjöllun OECD um íslenskt menntakerfi (OECD, 2025) er bent sérstaklega á þörfina á **betra og fjölbreyttara námsefni**, einkum til að kenna íslensku nemendum með annað móðurmál. Þetta mat er ekki úr tómarúmi gripið. Það byggist á rannsóknum og víðtækri þekkingu sem sýnir að vandað og faglega þróað námsefni er ein af grundvallarforsendum árangursríks skólastarfs.

2.1 Námsefni sem lykilþáttur í námsárangri

Rannsóknir á áhrifaþáttum námsárangurs sýna að þeir þættir sem tengjast gæðum kennslu hafa meiri áhrifastærð (e. effect size) en þeir sem oft eru nefndir í opinberri umræðu, svo sem skólastærð, fjöldi nemenda í bekk eða félagsleg staða nemenda. Meðal þátta sem greindir eru sem sérstaklega áhrifamiklir eru skýrleiki í kennslu, markmiðasetning og gæði þess námsefnis sem kennslan byggir á. Þegar kennarar fá tíma og svigrúm til að einbeita sér að eiginlegri kennslu og samskiptum við nemendur eykst námsárangur nemenda mælanlega (Hattie, 2009). Starfshópur um námsgögn dró þá ályktun af þessum rannsóknaniðurstöðum að fjölbreytt og vandað námsefni sé ein af þremur grunnstoðum árangursríks skólastarfs, ásamt góðri aðalnámskrá og sjálfstæðum fagmenntaðum kennurum (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

Vandinn á Íslandi er sá að þessi grunnstoð er veikust og stendur höllum fæti. Könnun Menntamálastofnunar (2023) meðal 580 kennara og skólastjórnenda sýndi að 70% kennara nota námsefni sem búið er til í skólanum oft eða mjög oft og 90% gera þetta a.m.k. að einhverju leyti (sjá nánar kafla 5.2). Þegar kennarar verja svo miklum tíma í námsefnisgerð dregur það úr þeim tíma og svigrúmi sem þeir þurfa til að sinna eiginlegri kennslu. Sweller (2011) hefur sýnt fram á að námsefni sem er smíðað með slíkum hætti eykur oft hugrænt álag (e. cognitive load) á nemendur umfram nauðsyn, þ.e. það er erfiðara að lesa og skilja en vel hannað námsefni þótt efnisatriðin séu þau sömu. Þetta hefur sérstaklega neikvæð áhrif á nemendur með undirliggjandi vanda og þá sem hafa ekki jafn sterkt bakland.

Afleiðingarnar eru mælanleg. UNESCO (2021) hefur sýnt fram á að í löndum þar sem framboð á vönduðu námsefni er ójafnt eða ófullnægjandi eykst munurinn á námsárangri nemenda eftir félagslegum og efnahagslegum bakgrunni. Þegar námsefni er ekki til eða er of gamalt verður nemandinn háður þeim auðlindum sem hann hefur utan skóla til að fylla í bilið, og þeir sem hafa minnst búa þá við tvöfaldan ókost. Þetta er nákvæmlega sú þróun sem gæta má á Íslandi: félagslegur og efnahagslegur bakgrunnur barna er farinn að hafa meiri áhrif á námsárangur en hann gerði fyrir tveimur áratugum. Íslenska menntakerfið var um langt skeið talið vera meðal jöfnustu menntakerfa heimsins og eitt virkasta tæki til félagslegrar jöfnunar í íslensku samfélagi (OECD, 2016). Sú staða er að rýrna.

Rannsóknir á margmiðlunarnámi (e. multimedia learning) sýna að námsefni sem samhæfir texta, myndir og hljóð eftir ákveðnum hönnunarreglum leiðir til mun betri námsárangurs en efni sem byggist á texta einum saman (Mayer, 2009). Þetta á sérstaklega við um þá nemendahópa sem eru viðkvæmastir: nemendur með lestrarerfiðleika, nemendur með íslensku sem annað mál og þá sem þrífast betur með sjónræna eða verklega nálgun. Fagleg námsefnisgerð tekur mið af þessum hönnunarreglum. Það er ekki eitthvað sem kennarar geta gert á skólatíma samhliða öðru starfi, sama hve ríkur vilji er fyrir hendi. Þess vegna skiptir máli að til séu fjölbreytt og vandað námsgögn á öllum skólastigum sem kennarar geta stuðst við í stað þess að þurfa að framleiða þau sjálfir.

2.2 Jöfnunaráhrif vandaðs námsefnis

Jöfnun tækifæra er lögbundið markmið íslensks menntakerfis og eitt af fimm meginmarkmiðum menntastefnu stjórnvalda til 2030. Vandað og fjölbreytt námsefni er ekki einungis fræðilegt gæðamál. Það er jöfnunartæki. Þegar allir nemendur hafa jafnan aðgang að sama gæðanámsefni standa þeir jafnari fæti. Þegar slíkt efni er ekki til verður bakgrunnur og félagsleg staða nemandans áhrifameiri: hvort foreldrar hans geti aðstoðað, hvort skólinn hans hafi ráð til að kaupa viðbótarefni og hvort kennarinn hans hefur tíma til að búa til eigið námsefni. UNESCO (2021) hefur sýnt fram á að í löndum þar sem fjármögnun til þróunar og dreifingar námsefnis er ófullnægjandi eykst munurinn á námsárangri nemenda eftir efnahagsbakgrunni. Þetta er ekki kenning heldur mælanleg þróun.

Á Íslandi má sjá þessa þróun í gögnum. Skýr merki eru um að munur á námsárangri nemenda eftir efnahagslegum og félagslegum bakgrunni hafi aukist síðustu ár, bæði í leskilningi og læsi á náttúruvísindi, og þetta á við um nemendur óháð uppruna (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024c). Þetta á sér stað á sama tímabili og fjármagn til námsgagnagerðar hefur rýrnað að raunvirði og uppsafnaður skortur á vönduðu námsefni hefur aukist. Þetta þýðir að Ísland er að missa þann jöfnunareiginleika sem einkenndi menntakerfið og gerði það að einu virkasta félagslega jöfnunartæki í íslensku samfélagi (OECD, 2016).

Starfshópur um námsgögn bendir á að viðvarandi námsgagnaskortur ýti undir aðstöðumun milli skóla og nemenda og að misjöfn fjárhagsstaða sveitarfélaga geti valdið ójöfnuði sem bitnar á börnum eftir búsetu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Sérstaklega er bent á að dreifbylismendur og nemendur með íslensku sem annað mál eru í jaðarstöðu þegar vandað námsefni er ekki í boði. PISA 2022 sýnir að bilið í námsárangri milli nemenda af erlendum uppruna og jafnaldra þeirra með íslensku sem móðurmál er meðal þess stærsta í OECD-löndum (OECD, 2023), og starfshópur um námsgögn bendir á að vaxandi notkun erlends námsefnis í skólum geri þessa stöðu enn erfiðari (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

Þetta þýðir að skortur á vönduðu námsefni er ekki hlutlægt vandamál sem bitnar jafnt á öllum, heldur staða sem bitnar mest á þeim sem hafa minnst. Þegar fjármagn til Þróunarsjóðs námsgagna og Námsgagnasjóðs rýrnar er það því ekki aðeins gæðamál í menntun. Það er jafnréttismál sem gengur þvert gegn þeim markmiðum sem lög og menntastefna stjórnvalda mæla fyrir um.

2.3 Kennarinn sem miðlari — en ekki framleiðandi

Á bakvið þessar rannsóknir liggur grundvallarspurning um hlutverk kennara í menntakerfinu. McKinsey & Company (2007) greindi 25 menntakerfi heimsins til að finna hvað efstu þeirra hefðu sameiginlegt. Ein lykilniðurstaðan var sú að skólakerfi sem gefa kennurum verkfæri og stuðning til að einbeita sér að kennslunni sjálfri, í stað þess að þeir þurfi að sinna fjölbætti verkefnum á borð við námsefnisgerð, útbúnað og stjórnsýslu, ná betri árangri. OECD (2025) sýnir að íslenskir kennarar eru þegar undir gríðarlegu álagi: þeir skora lægst í OECD á mælikvarða yfir skýrleika í kennslu (e. clarity of instruction) samkvæmt niðurstöðum TALIS (2018), eyða meira tíma í stjórnsýslu- og undirbúningsverkefni en kennarar í flestum öðrum OECD-löndum.

OECD (2025) tengir þessa þróun beint við skort á vönduðu námsefni: þegar lögbundið efni er ekki til eða úrelt, þurfa kennarar að fylla í bilið sjálfir sem þýðir minni tími í eiginlega kennslu, endurmenntun og fagþróun. Þetta skapar hringiðu niður á við: lélegra námsefni leiðir til meira álags á kennara, sem leiðir til lakari kennslu, sem leiðir til lakari námsárangurs. Di Pietro o.fl. (2025) og Okoye o.fl. (2025) staðfesta í nýlegum safngreiningum að gæði námsefnis hafi stærri áhrif á námsárangur en það hvort á hvaða formi efnið er gefið út. Fagleg yfirferð, ristjórnun og tenging við aðalnámskrá skiptir því grundvallar máli.

2.4 Betri námsgögn – Betri námsárangur

Niðurstöður framangreindra rannsókna má sjá í íslensku samhengi. Í hagfræðiúttekt OECD á Íslandi kemur fram að gæðakennsla sé sterkasti áhrifaþátturinn á PISA-niðurstöður á Íslandi, mun sterkari en skólastærð, fjöldi nemenda í bekk eða heimili nemandans (OECD, 2025). Þetta þýðir að fjárfesting í þeim þáttum sem styðja við gæðakennslu er ein af haldbærustu leiðum til að bæta námsárangur.

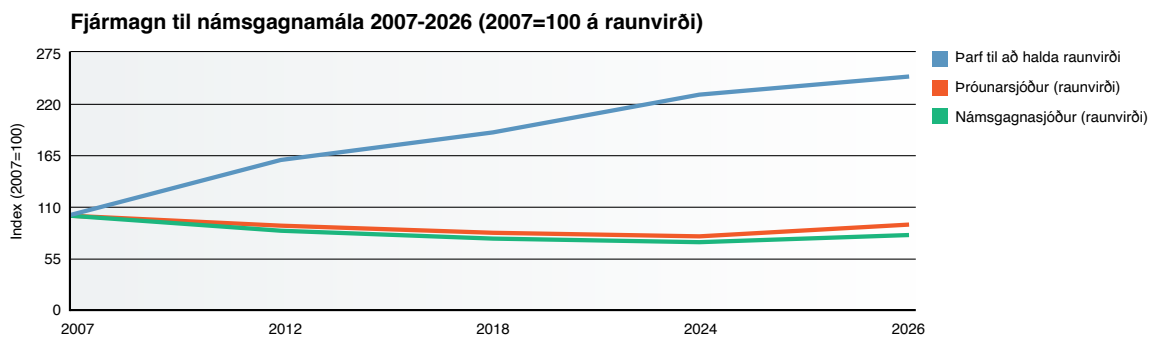
Vandað námsefni er einn slíkur þáttur: það gefur kennurum tíma og svigrúm til að einbeita sér að kennslu, það mætir nemendum á mismunandi þroskastigi og það dregur úr þeim mun sem myndast þegar bakgrunnur nemandans verður áhrifameiri en hann á að vera. Starfshópur um námsgögn orðar þetta skýrt: **fjölbreytt og vandað námsefni minnkar ekki aðeins álag á kennara heldur er jafnframt tímasparandi, eykur gæði náms og ýtir undir jafnt aðgengi ólíkra nemenda að námi** (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Vandinn á Íslandi er ekki skortur á þekkingu á lausninni. Vandinn er fjármagn til þess að hrinda henni í framkvæmd.

3. Fjárhagsleg staða — Raunverulegt umfang vanfjármögnunar

Próun fjárveitinga til námsgagna er eitt af alvarlegum dæmum um hvernig yfirlýst stefna og raunveruleg framkvæmd fara ekki saman í íslenskum stjórnámálum. Í þessum kafla er fjárhagslega staðan sett í samhengi og borin saman við alþjóðleg viðmið.

3.1 Nafnvirði og raunvirði — mikilvægt að greina á milli

Gögn Próunarsjóðs námsgagna, unnin á grundvelli fjárlagagagna, sýna að þegar fjárveiting til námsgagnamála er skoðuð bæði á nafnvirði og raunvirði kemur í ljós að raunleg þróun fjármagnsins er mun alvarlegri en nafntölurnar gefa til kynna (Próunarsjóður námsgagna, 2024).



Mynd 1. Fjármagn til Próunarsjóðs námsgagna 2007–2026. Blá lína sýnir hvað þyrfti til að viðhalda raunvirði fjárveitingainnar 2007r; rauð lína sýnir raunfjármagn eftir árum. Sjóðurinn fær því nú aðeins 36% af því sem upprunalega var gefið, á raunvirði.

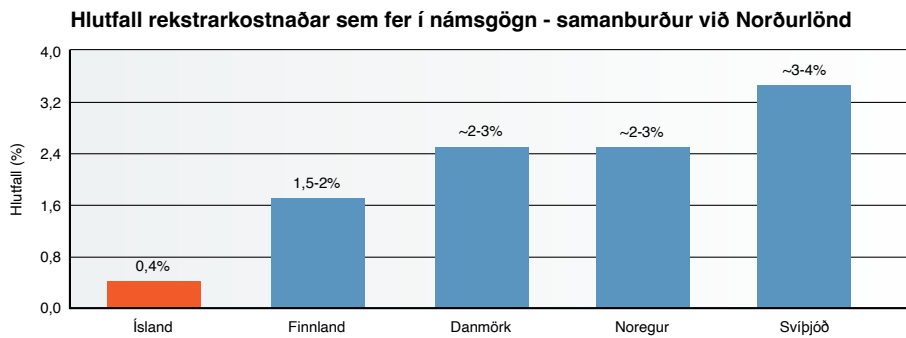
Próunarsjóður námsgagna fékk ~100 milljónir króna við stofnun árið 2007. Á fjárlögum 2026 fær sjóðurinn tæpar 90 milljónir, þ.e. lægri fjárhæð á nafnvirði en við stofnun. Þegar verðlagsþróun er tekin með í reikninginn þyrfti fjármagn sjóðsins að vera ~250 milljónir króna til að viðhalda upprunalegu raunvirði. Billið er um 160 milljónar króna og vex með hverju ári sem líður.

Sérstaklega þarf að undirstrika: við stofnun 2007 var fyrirhugað að tvöfalda fjármagn sjóðanna á fyrsta starfsári, en sú fjárveiting kom aldrei til vegna efnahagshruns. Þetta þýðir að núverandi fjármagn sjóðsins (36% af upprunalegu fjármagni) er bara brot af fjármagni sem sjálft átti aðeins að vera tímabundið. Starfshópur um námsgögn (2024) lýsir þessu nákvæmlega: (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024)

„Hefðu þessi áform komið til fullrar framkvæmdar eins og til stóð í upphafi hefðu þessir sjóðir verið langtum veigameiri en nú er raunin. Upphafleg fjárhæð hvors sjóðs var um 100 m.kr sem að núvirði er um 461 m.kr. Þessi þróun varð þó ekki raunin og hafa sjóðirnir þess í stað rýrnað að verðgildi, en árið 2023 nam heildarfjárhæð beggja sjóða um 152 milljónum króna eða tæplega um 33% þeirrar fjárhæðar sem hefði átt að vera í sjóðunum hefðu áætlanir náð fram að ganga og sjóðirnir haldið í við verðlag.“ — Skýrsla starfshóps um námsgögn, 2024

3.2 Fjármagn í samhengi

Til að setja tölurnar í samhengi þár er gott að horfa á hlutfall rekstrarkostnaðar grunnskóla sem fer í námsgögn. Samkvæmt gögnum Próunarsjóðs námsgagna og skýrslu starfshóps (2024) fer aðeins 0,4% af árlegum heildarkostnaði hvers nemanda í skyldunámi til gerðar og kaupa á námsefni. Á Norðurlöndunum er þetta hlutfall almennt 1,5–4% (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).



Mynd 2. Hlutfall rekstrarkostnaðar sem fer í námsgögn — samanburður Íslands við Norðurlönd. Íslenska talan (0,4%) stendur í skörpum hæðarbil við nágrannaþjóðirnar.

Skýrsla starfshóps (2024) reiknar þetta út á einfaldan hátt: „**Væri hlutfallsleg fjárfesting til námsgagnakaupa fyrir grunnskóla á Íslandi sú sama og í Finnlandi hefði ríkið varið 1.740–2.330 m.kr til málaflokksins eða um 300–440% meira en gert er í dag**“ (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

3.3 Samanlagt fjármagn kerfisins í dag

Til að fá heildarmynd af fjármögnun námsgagnamála þarf að skoða þrjá liði: Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, Námsgagnasjóð og Þróunarsjóð námsgagna. Fjármögnunarleiðir þeirra eru ólíkar og það er ekki alltaf unnt að lesa tölurnar beint af fjárlögum.

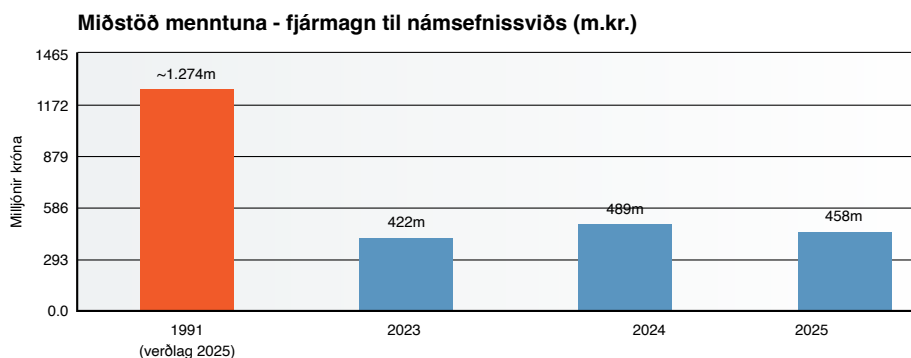
3.3.1 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, áður Menntamálastofnun og þar áður Námsgagnastofnun, ber lögbundna skyldu til þess að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum námsgögnum samkvæmt lögum um námsgögn nr. 71/2007 og lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu nr. 91/2023. Stofnunin er burðarás kerfisins og sér um framleiðslu og dreifingu á meginhluta þess námsefnis sem grunnskólar landsins nota.

Fjármagn til námsefnissviðs stofnunarinnar er hluti af heildarfjárveitingu til hennar á fjárlögum en er ekki sundurliðað sérstaklega í opinberum gögnum. Stjórn Þróunarsjóðs námsgagna fékk tölurnar beint frá stofnuninni og sýna þær eftirfarandi þróun:

- 2023: 422 milljónir króna
- 2024: 489 milljónir króna
- 2025: 458 milljónir króna

Sveiflurnar á milli ára endurspeglar að hluta til breytingar á verkefnum og útboðum frekar en stefnulegar breytingar á forgangsröðun. Tölur fyrir 2026 liggja ekki enn fyrir.



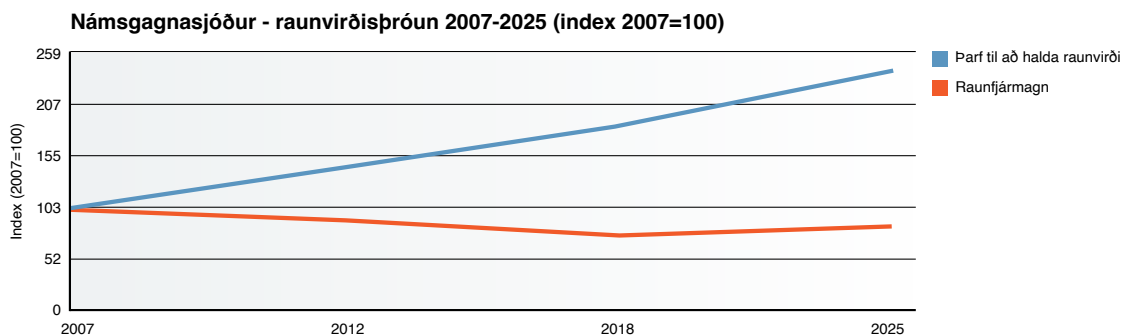
Mynd 3. Fjármagn til námsefnissviðs Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu 2023–2025, borið saman við verðlagsuppfærða tölu frá 1991. Heimild: Miðstöð menntunar og skólaþjónustu (2025); Þróunarsjóður námsgagna (2024).

Til samanburðar fékk stofnunin árið 1991 fjármagn sem samsvarar um 6.500 krónum á hvern nemanda á grunnskólastigi. Hefði sú fjárhæð haldið í við verðlag, væri hún tæpar 27.000 krónur á nemanda í dag. Raunin er um 8.000 krónur, eða um 30% af því sem upphaflegar stefnulegar áætlanir gerðu ráð fyrir (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

3.3.2 Námsgagnasjóður

Námsgagnasjóður var stofnaður með lögum um námsgögn nr. 71/2007 með það hlutverk að leggja grunnskólum til viðbótarfé til námsgagnakaupa, þannig að skólar hafi svigrúm til að kaupa námsefni utan þess sem veitt er gjaldfrjálst frá ríkinu í gegnum Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Sjóðurinn birtist á fjárlögum og umsýsla hans er í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Við stofnun árið 2007 fékk sjóðurinn 100 milljónir króna. Samkvæmt nýjustu tiltækum gögnum er fjármagn sjóðsins 82 milljónir króna á nafnvirði (Próunarsjóður námsgagna, 2024). Þegar leiðrétt er fyrir verðlag er raunvirðið nú 34% af upprunalegu stofnfjármagni. Árið 2023 nam úthlutun sjóðsins til skóla um 1.571 krónu á hvern nemanda fyrir öll námsfög á hverju skólaári fyrir öll námsfög og allt skólaárið. Hefðu upphafsáætlanir náð fram að ganga hefði sú tala verið nær 9.800 krónum (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

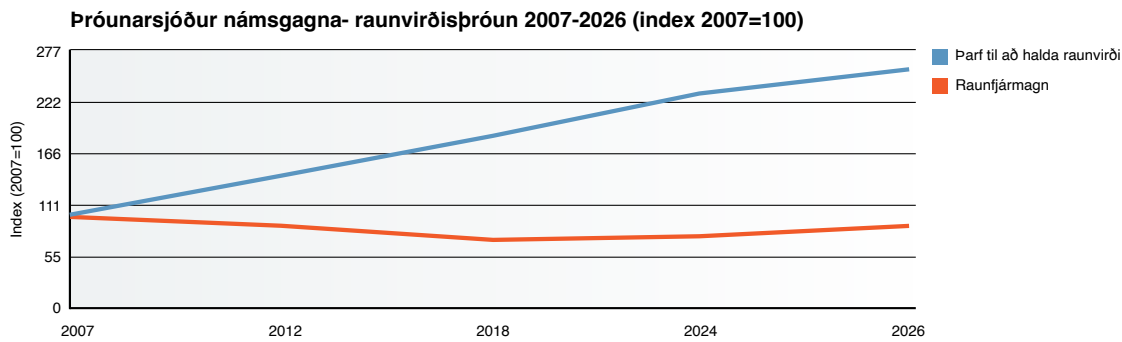


Mynd 4. Þróun fjármagns Námsgagnasjóðs 2007–2025 á raunvirði (index, 2007=100). Blá lína sýnir hvað þarf til að viðhalda raunvirði; rauð lína sýnir raunfjármagn. Heimild: Próunarsjóður námsgagna (2024).

3.3.3 Próunarsjóður námsgagna

Próunarsjóður námsgagna var stofnaður með sömu lögum með það hlutverk að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. Sjóðurinn er eini aðilinn í kerfinu sem getur styrkt þróun og útgáfu nýs námsefnis af ólíkum aðilum, þar með talið sjálfstætt starfandi höfundum, bókaútgefendum og menntatæknifyrirtækjum.

Sjóðurinn fær fjármagn um tvennar leiðir: sérstakan fjárlagalið vegna framhaldsskóla og framlög frá ráðuneytinu sem eru ekki sundurliðuð í fjárlögum. Við stofnun árið 2007 nam fjármagn sjóðsins um 100 milljónum króna. Fyrirhugað var að tvöfalda það fjármagn strax á fyrsta starfsári en sú aukning kom aldrei. Heildarfjármagn sjóðsins á yfirstandandi ári er tæpar 90 milljónir króna (Próunarsjóður námsgagna, 2024), sem er lægra á nafnvirði en við stofnun. Þegar leiðrétt er fyrir verðlag er raunvirðið nú 36% af upprunalegu stofnfjármagni, og það stofnfjármagn átti sjálfst að vera tímabundið byrjunarfjármagn.



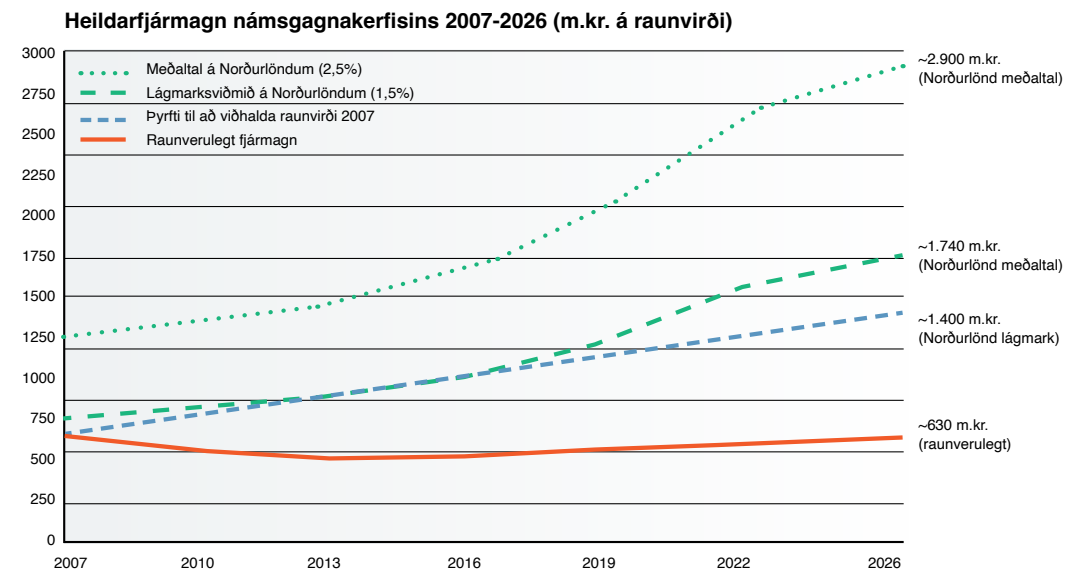
Mynd 5. Þróun fjármagns Próunarsjóðs námsgagna 2007–2026 á raunvirði (index, 2007=100). Blá lína sýnir hvað þarf til að viðhalda raunvirði; rauð lína sýnir raunfjármagn. Heimild: Próunarsjóður námsgagna (2024).

3.3.4 Fjármagn í heild

Þegar fjármagn allra þriggja stöða er lagt saman gefur það heildarmynd af þeirri fjárhagslegu stöðu sem málaflokkurinn er í. Á grundvelli nýjustu tiltækra gagna er heildarfjármagn til námsgagnamála á bilinu 610 til 630 milljónir króna á ári, að meðtöldum framlögum til Miðstöðvarinnar, Námsgagnasjóðs og Próunarsjóðs námsgagna.

Skýrsla starfshóps um námsgögn áætlaðar að hefðu upphafsáætlanir um tvöföldun fjármagns náð fram að ganga og sjóðirnir haldið í við verðlag, hefði heildarfjármagn til málaflokksins verið um 1.734 milljónir króna (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Bilið á milli þess sem er og þess sem hefði átt að vera er um 1.100 milljónir króna á ári.

Þegar þessar tölur eru settar í samhengi við heildarrekstrarkostnað grunnskólakerfisins kemur í ljós hvernig forgangsroðunin birtist í raun. Af heildarkostnaði ríkisins til reksturs grunnskóla fer aðeins 0,4% til þróunar, námsgagnagerðar og kaupa á námsefni (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).



Mynd: Heildarfjármagn námsgagnakerfisins 2007–2026 (m.kr. á raunvirði). Heimild: Próunarsjóður námsgagna (2024); Miðstöð menntunar og skólaþjónustu (2025); Mennta- og barnamálaráðuneytið (2024). Norðurlandalínur byggðar á 1,5% og 2,5% af áætluðum rekstrarkostnaði grunnskóla. Próunarlínur eru áætlaðar.

Á Norðurlöndunum er þetta hlutfall almennt 1,5–4%. Þetta þýðir að jafnvel miðað við lægsta hlutfall samanburðarlanda eyðir Ísland um fjórðungi af því hlutfalli sem tíðkast hjá nágrannaríkjum okkar í það námsefni sem kerfið byggir á.

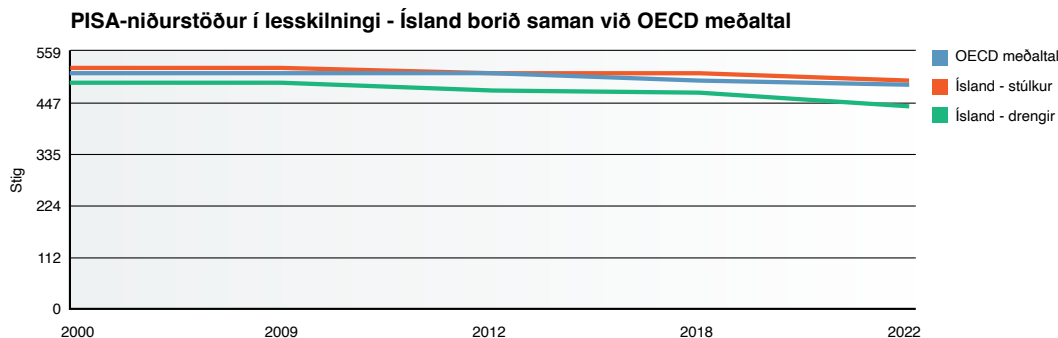
4. Áhrif á námsárangur nemenda

Menntakerfi er heild þar sem allir þættir tengjast. Gæði kennslu, hæfni kennara, námsárangur nemenda og framboð á vönduðu námsefni eru ekki aðskilin fyrirbæri heldur hluti af sama kerfi: þegar einn þátturinn veikist, veikist kerfið í heild. Þegar námsefni er ekki til eða er úrelt, lendir byrðin á kennurunum. Þegar kennarar eru ofkeyrðir minnkar gæði kennslu. Þegar gæði kennslu minnkar þjáist námsárangur nemenda. Niðurstöður alþjóðlegra mælinga yfir tæpa tvo áratugi sýna þetta svart á hvítu.

4.1 Hnignun námsárangurs

PISA-rannsóknir OECD hafa mælt hæfni 15 ára nemenda í lestri, stærðfræði og náttúrufræðum frá árinu 2000. Ísland hefur tekið þátt í öllum PISA-lotum frá upphafi (OECD, 2023). Þróunin sýnir stöðuga hnignun á námsárangri frá upphafi mælinga: (OECD, 2021)

- PISA 2012: Ísland við OECD-meðaltal í stærðfræði (493 stig); undir meðaltali í lestri og náttúrufræðum
- PISA 2018: Íslenskir 15 ára nemendur skora 474 stig í lesskilningi á móti 487 stiga OECD-meðaltali. 41 stiga munur milli stúlkna og drengja — hæsta kynjamunur á Norðurlöndunum
- PISA 2022: 47% drengja og 32% stúlkna eru undir hæfniprepi 2 í lesskilningi — teljast ekki búa yfir grunnhæfni. Þetta er tvöföldun hjá drengjum frá 2009
- Aðeins 3% íslenskra nemenda ná afburðahæfni í lesskilningi — á móti 7% OECD-meðaltali



Mynd 6. PISA-niðurstöður í lesskilningi 2000–2022 — Ísland borið saman við OECD-meðaltal. Munurinn á milli kynja á Íslandi er einn hæsti í OECD.

OECD (2025) gerir grein fyrir þessari þróun með beinum hætti og bendir á að PISA-niðurstöður á Íslandi hafi fallið verulega og að munur á námsárangri nemenda innan sömu skóla sé meðal þess sem hæst mælist í OECD, sem gefi til kynna að skólar nái ekki að bregðast með fullnægjandi hætti við þörfum einstakra nemenda (OECD, 2025)

Skýrsla um stöðu drengja í menntakerfinu veitir sérstaklega áhugaverða sýn: „**Nánari skoðun á frammistöðu í verkefnum sýnir að íslenskir nemendur eiga almennt erfiðast með verkefni sem snúast um að meta texta og bera þá saman**“ (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024b). Þetta er nákvæmlega sú hæfni sem vantar þegar nemendur hafa ekki aðgang að fjölbreyttu og vel hönnuðu námsefni sem þjálfar mat og ígrundun.

4.2 Kynjamunur — vandamál sem stækkar

Kynjamunur í námsárangri á Íslandi er meðal hæstur í OECD. Samkvæmt OECD-greiningu á íslenskri menntastefnu 2030 skora stúlkur 41 stigi hærra en drengir í lesskilningi, en OECD-meðaltalið er 30 stig (OECD, 2021). Þessi munur kemur fram snemma og eykst eftir því sem líður á skólagöngu. Í samræmdum könnunarprófum hér á landi er hann þegar mælanlegur í 4. bekk þar sem drengir fá að meðaltali 27,9 stig en stúlkur 32,0 af 60, og hefur hann aukist í 4,8 stiga mun í 10. bekk (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2018).

Skýrsla um stöðu drengja í menntakerfinu bendir á að drengir séu næmari fyrir áhugadrifnu námi og fjölbreyttari kennsluaðferðum (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024b). Þetta er mikilvægt í samhengi þessarar skýrslu: fjölbreytt námsefni sem hannað er með mismunandi lærdómsþarfir og áhugasvið í huga er einmitt það sem getur minnkað þennan mun. Þegar fjármagn til þróunar slíks námsefnis er skert er þess vegna ekki aðeins gæðum náms stefnt í voða heldur einnig jöfnunarmarkmiðum menntakerfisins.

Kynjamunurinn hefur einnig langtímaafleiðingar sem ná lengra en til grunnskólaáranna. Skýrsla um stöðu drengja í menntakerfinu sýnir að 40,6% drengja féllu a.m.k. einu sinni úr framhaldsskólanámi og að 77,4% þess munar sem er á brottfalli kynja skýrist af námsárangri (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024b). Þetta þýðir að ef tekst að minnka kynjamun í námsárangri minnkar brottfall í framhaldsskóla í kjölfarið. Vandinn er því ekki aðeins fræðilegur heldur þjóðhagslegur: brottfall úr framhaldsskóla tengist síðar minni þátttöku á vinnumarkaði, hærri líkum á örorku og meiri þörf fyrir félagslega þjónustu (OECD, 2025).

Lögbundið hlutverk Þróunarsjóðs námsgagna er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna í því markmiði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsefnis í samræmi við þarfir nemenda og skóla (Reglugerð nr. 1268/2007). Þetta er nákvæmlega sú tegund námsefnis sem rannsóknirnar benda til að drengir þurfi: áhugadriðið, fjölbreytt í formi og hannað með mismunandi námslegar þarfir í huga. Sjóðurinn getur stutt þróun slíks efnis, en aðeins ef fjármagn er til staðar til að sinna þessu hlutverki.

4.3 Nemendur með íslensku sem annað mál

Hlutfall grunnskólanemenda með annað móðurmál en íslensku hefur aukist verulega á síðustu áratugum, úr 1% árið 1997 í 9,9% árið 2017 og 16,2% árið 2024 (Hagstofa Íslands, 2024). Nú eru meira en tvöfalt fleiri slíkir nemendur í íslenskum grunnskólum en fyrir sjö árum og þróunin hefur farið vaxandi.

Námsárangur þessa hóps gefur sérstakt tilefni til áhyggna. Samkvæmt PISA 2022 er bilið í námsárangri milli nemenda af erlendum uppruna og jafnaldra með íslensku sem móðurmál meðal þess stærsta í OECD-löndum og yfir helmingur nemenda með íslensku sem annað mál nær ekki lágmarksviðmiðum í lesskilningi (OECD, 2025). OECD bendir sérstaklega á að kostnaðurinn við að læra íslensku er tiltölulega hár vegna flækjustígs tungumálsins á meðan ávinningurinn er tiltölulega lágur þar sem þetta er smátt málsamfélag, og það stuðlar að því að bilið haldist stórt (OECD, 2025).

Starfshópur um námsgögn bendir á að notkun námsefnis á öðrum tungumálum hafi farið vaxandi í íslensku skólakerfi vegna skorts á vönduðum námsgögnum á íslensku (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þetta er sérlega alvarlegt í tvennum skilningi. Annars vegar vegna þeirrar skyldu sem beinlínis er getið í lögum um námsgögn og menntastefnu stjórnvalda til 2030 um að vernda og efla íslensku sem tungumál fámennrar þjóðar. Hins vegar vegna þess að vandinn er leysanlegur: fjölbreytt námsefni í íslensku sem öðru máli, þróað með þarfir þessa nemendahóps í huga, er ein af fáum leiðum til að bregðast við stöðunni með markvissum hætti. Þróunarsjóður námsgagna getur stutt við þróun slíks námsefnis, en aðeins ef fjármagn er til staðar.

4.4 Leikskólastigið — grunnurinn sem allt byggir á

Þróunarsjóður námsgagna er samkvæmt lögum nr. 71/2007 og reglugerð nr. 1268/2007 settur á laggirnar til að þjóna öllum þremur skólastigum: leik-, grunn- og framhaldsskóla. Þrátt fyrir þetta hefur leikskólastigið notið mun minni athygli í umræðu um námsgögn en hin stigin tvö. Skýrsla starfshóps um námsgögn (2024) bendir á að útgáfa og gerð námsgagna fyrir leikskólastigið hafi hingað til ekki átt skyran stað í regluverkinu: ekki er minnst á námsgögn í lögum um leikskóla og ekki heldur í aðalnámskrá leikskólans (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

Þetta er sérlega áhyggjuefni í ljósi þess sem rannsóknir segja um þýðingu þessara fyrstu ára. Skýrsla um stöðu drengja í menntakerfinu (2024) vitnar í rannsóknir sem sýna að málþekking barna við upphaf grunnskóla skiptir miklu máli fyrir námsgengi alla skólagönguna, og að börn sem sýna frávik við fimm og hálfis árs aldur eigi í talsverðum erfiðleikum alla skólagönguna (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024b). Þetta þýðir að sá munur sem myndast á leikskólaárum vegna misjafns

aðgangs að vönduðu námsefni er ekki einfaldlega jafnaður þegar grunnskólinn tekur við. Þvert á móti. Börn sem hefja lögbundna skólagöngu á ójöfnum grunni vegna þess að þau hafa fengið ólíkt aðgengi að vandaðri málörvun og námsefni í leikskóla bera þess merki upp alla skólagönguna.

Þó er vandinn ekki einungis fræðilegur. Fjármögnun til kaupa á leikefni og námsefni er mjög misjöfn eftir sveitarfélögum og rekstrarformum leikskólanna, sem skapar beinan aðstöðumun milli barna eftir búsetu og efnahag (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þar sem engin lögbundin skylda liggur á ríkið til að sjá leikskólum fyrir námsefni, er Þróunarsjóður námsgagna ein af fáum leiðum þar sem stutt er við þróun vandaðs námsefnis á þessu stigi. Sjóðurinn getur styrkt slíka þróun, en fjármagn hans dregur skammt þegar þær þarfir eru margar og sérstakar.

Starfshópur um námsgögn (2024) leggur til að bætt verði úr þessari stöðu með því að Námsgagnasjóður veiti einnig leikskólum fjármagn til námsgagnakaupa og að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu tryggji leikskólum aðgang að námsefni í gegnum miðlæga námsgagnaveitu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Af þessu má sjá að það sem vantar er ekki einungis fjármagn heldur einnig pólitísk ákvörðun um að víkka lögbundna umgjörð kerfisins þannig að leikskólastigið njóti sömu verndar og hin stigin.

4.5 Framhaldsskólastigið — sérstæð áskorun á vanræktu sviði

Á framhaldsskólastigi er staðan sérlega vandasöm og skýrist af nokkrum samverkandi þáttum sem saman mynda kerfislægar hindranir bæði fyrir nemendum og þá sem þróa og gefa út námsefni. Skýrsla um stöðu menntakerfisins (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024c) viðurkennir þennan vanda beint: fjármagn til námsgagnagerðar hefur farið minnkandi síðustu áratugi, þá sérstaklega eftir efnahagshrun 2008, og í kjölfarið hefur uppsafnaður skortur orðið á námsgögnum sem koma til móts við fjölbreyttar þarfir nemenda.

Nemendur á framhaldsskólastigi þurfa sjálfir að standa straum af kostnaði við námsgögn. Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 heimila framhaldsskólum að innheimta efnisgjald af nemendum fyrir efni sem þeim er látið í té ef nemandi hefur af því sérstök not (Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008, 45. gr.). Þetta er í beinni andstöðu við grunnskólastigið þar sem slík gjaldtaka er bönnuð. Þetta fyrirkomulag getur hamlað þátttöku og námsframvindu nemenda sem búa við takmarkaðar fjárhagslegar aðstæður. Starfshópur um námsgögn (2024) leggur til að þessu verði breytt og að gjaldfrjáls námsgögn verði tryggð í það minnsta nemendum undir 18 ára aldri á framhaldsskólastigi, líkt og gildir um grunnskólastigið (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024).

Í frumvarpi til laga um námsgögn (þingskjal 223, mál 222) var lagt til að þessu yrði breytt og að gjaldfrjáls námsgögn yrðu tryggð nemendum undir 18 ára aldri á framhaldsskólastigi, með innleiðingu í áföngum til 1. janúar 2029 (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024d). Frumvarpið hefur ekki verið afgreitt. Svo lengi sem það hefur ekki verið lögfest eru framhaldsskólanemendur enn í þeirri stöðu að þurfa að greiða sjálfir fyrir námsgögn sín, og þær umbætur sem starfshópur um námsgögn lagði til og ráðuneytið samþykkti í frumvarpsformi eru enn á pappír.

Þörfin á vandaðu námsefni á framhaldsskólastigi er bæði bein og mælanleg. Samkvæmt skýrslu um stöðu menntakerfisins (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024c) stundar ríflega þriðjungur framhaldsskólanema starfsnám, eða 43% karla og 25% kvenna. Hærra hlutfall umsækjenda um starfsnám er hafnað (19%) en um bóknám (6%), að hluta til vegna skorts á fagmenntuðum kennurum og viðeigandi húsnæði. Kostnaður á hvern nemanda í starfsnámi er hærri en í bóknámi, eða 1,7 til 1,8 milljónir króna á ári á móti 1,1 til 1,2 milljónum í bóknámi (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2023). Starfsnámið er því um leið sú grein þar sem þörfin á sérhæfðu námsefni er hvað brýnust, kostnaðurinn á nemanda hvað hæstur og framboðið á vandaðri námsefni hvað minnst.

Skýrsla um stöðu drengja í menntakerfinu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024b) bendir sérstaklega á að eitt helsta umkvörtunarefni kennara sé skortur á fjölbreyttu námsefni sem getur mætt nemendum miðað við færni þeirra og höfðað til mismunandi áhugasviða, einkum drengja. Þetta tengist beint brottfalli: 77,4% munar á brottfalli kynja skýrist af námsárangri og drengir eru með nær tvöfalt meira brottfall úr framhaldsskóla en stúlkur (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024b). Samtök iðnaðarins (2024) gera þessa tengingu skýra frá sjónarhorni atvinnulífsins: mannauður iðnfyrirtækja

er ein grunnforsenda þess að þeir geti skapað verðmæti sem nam 582 milljörðum króna árið 2024, og starfsnámsmenntun sem er ekki studd vandaðu námsefni þjónar þeirri þörf ekki með fullnægjandi hætti (Samtök iðnaðarins, 2024).

Einn þeirra þátta sem gerir námsefnismarkað á framhaldsskólastigi sérlega erfiðan er sú hefð að nemendur selja námsefni áfram á skiptibókamörkuðum þegar þeir viðkomandi áfanga er sem námsefni er notað er lokið. Þetta dregur verulega úr raunverulegri heildarsölu til þeirra sem hafa fjárfest í þróun og gerð viðkomandi námsefnis þar sem þau fá einungis greiddar tekjur af fyrstu sölu. Fyrir útgefendur námsefnis sem þegar starfa á Íslenskum örmarkaði þar sem markhópar eru fámennar gerir þetta fyrirkomulag það nánast ómögulegt að réttlæta fjárfestingu í þróun nýs námsefnis á markaðslegum forsendum.

Þar að auki hefur áfangakerfið á framhaldsskólastigi sem gefur skólunum algjört frelsi við að ákveða sínar eigin námskrár það í för með sér að sömu áfangar eru sjaldnast kenndir á sama hátt í mismunandi skólum, sem þrengir enn frekar markhóp hvers námsefnisverkefnis (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þetta hefur leitt til þess að hluti kennara hefur tekið að sér hlutverk námsgagnahöfunda til að fylla þörfina, oftast í þeim skóla sem þeir kenna í. Slíkt námsefni á oft frekara erindi til annarra skóla og er því deilt óformlega milli kennara og skóla, stundum án þess að tekið sé tillit til höfundaréttarlegs samþykkis frá þeim sem upprunalega sömdu efnið, skapar það gæðavandamál og lagalegar spurningar sem kerfið hefur ekki tekið á með heildstæðum hætti.

Próunarsjóður námsgagna er eina fjármögnunarleiðin sem hefur beinlínis styrkt þróun námsgagna á framhaldsskólastigi. Sjóðurinn getur styrkt þróun námsefnis á öllum sviðum framhaldsskólans, þar með talið í þeim fámennari greinum iðn- og verknáms þar sem markaðsleg sjónarmið gera einkaaðilum nánast ómögulegt að réttlæta framleiðslukostnaðinn. Þetta er einmitt það hlutverk sem sjóðurinn var stofnaður til að gegna. Vandinn er sá að með núverandi fjármagni nær hann til mjög lítils brots af þeirri þörf sem til staðar er.

4.6 Staða íslenskunnar

Lög um námsgögn nr. 71/2007 nefna sérstaklega verndun íslenskunnar sem eitt af meginmarkmiðum löggjafans. Löggjafinn gekk út frá þeirri forsendu að vandað námsefni á íslensku væri grundvallarforsenda þess að vernda og styðja við þróun tungunnar (Lög um námsgögn nr. 71/2007). Þetta markmið er í vaxandi hættu, og tengsl þess við námsgagnaskortinn eru beinni en oft er viðurkennt.

Starfshópur um námsgögn (2024) bendir á að notkun námsefnis á öðrum tungumálum hafi farið vaxandi í íslenskum skólum vegna skorts á vönduðum námsgögnum á íslensku, og að þetta eigi sér stað á öllum skólastigum (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þetta er ekki einungis vandamál fyrir nemendur með íslensku sem annað mál. Þegar námsefni í náttúrufræðum, tækni eða öðrum greinum er á ensku en ekki íslensku læra nemendur fagleg hugtök og hugsunarhátt á tungumáli sem er ekki þeirra eigið.

Íslenska málstefna stjórnvalda (2021) lýsir þessum vanda af fyllstu alvöru og tengir hann beint við það sem verður um íslenskt málsamfélag til framtíðar. Þar kemur fram að börn og unglingar hafi orðið fráhverfari íslensku eftir því sem enskt málareiti hefur orðið meira, og að íslensk börn tengi íslensku í æ ríkara mæli við foreldra sína, afa og ömmur og skólakerfið, en ensku við skemmtun, afþreyingu og framtíðartækifæri (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021). Þetta er djúpstæður ímyndarvandi sem hefur bein áhrif á hvernig börn nota tungumálið.

Málstefnan gengur enn lengra og vísar í rannsóknir sem benda til þess að stórauvin virk enskunotkun barna hafi þegar farið að hafa áhrif á málproska þeirra í íslensku. Rannsóknir sýna að börn tileinki sér ensku í vaxandi mæli áður en formleg kennsla hefst, og haldi áfram að tileinka sér hana einkum í gegnum rafræna miðla (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021). Hætt er við að aukin virk enskunotkun leiði til þess að hluti samskipta barna færir í auknum mæli yfir á ensku. Máltækniáætlun stjórnvalda (Menningar- og viðskiptaráðuneytið, 2024) bendir á sömu þróun í samhengi stafræns umhverfis þar sem íslenska á við brothætta stöðu.

Þetta snertir beint kjarna þess sem Próunarsjóður námsgagna er settur til þess að gera. Íslenska málstefna (2021) bendir sérstaklega á að umdæmisvandi íslenskunnar, þ.e. að notkunarsvið ensku hafi víkkað á kostnað íslenskunnar, sé að hluta til afleiðing þess að aðgengi að fjölbreyttu innlendu eða þýddu efni sé takmarkað (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021). Próunarsjóður námsgagna er eitt helsta verkfærið til að snúa þessari þróun við, með því að styrkja þróun á fjölbreyttu, vandaðu og áhugaverðu námsefni á íslensku á öllum skólastigum. Þegar fjármagn sjóðsins rýrnar, rýrnar jafnframt sú vörn sem lögin og íslenska málstefna gera ráð fyrir.

5. Áhrif á starf og starfsaðstæður kennara

5.1 Skortur á námsefni — mælt álag í könnunum

Könnun Kennarasambands Íslands á starfsaðstæðum félagsmanna (2024), sem var lögð fyrir um 11.076 félagsmenn og fékk 48% svör, sýnir skýrt að "skortur á námsefni" er meðal þeirra þátta sem valda hvað mestu álagi í starfi (Kennarasamband Íslands, 2024).

- Hópastærðir og samsetning eru tíðust uppgefin sem algengasta uppspretta álags (um 55% svarenda)
- Umfang starfsins kemur næst (~50%)
- Skortur á stuðningi inn í bekk (~42%)
- Skortur á námsefni kemur í fimmta sæti — en er það eina atriðið sem kennarar geta ekki haft beint áhrif á sjálfir

Þó námsefni sér aðeins sérstaklega nefnt í fimmta sæti er ekki svo að skilja að námsefni skipti minna máli en þau atriði sem á undan eru nefnd. Rannsóknir á álagi í kennarastarfi benda til þess að þeir þættir sem ofar eru taldir séu að einhverju eða verulegu leyti samtengdir og að námsefnisskortur sé undirliggjandi ástæða sem eykur þyngd starfs kennara.

Hópastærðir og samsetning nemendahóps eru tíðust uppgefin sem uppspretta álags og það er skiljanlegt: þegar nemendur hafa mjög ólíkar þarfir og hæfnigetustig þarf kennarinn að geta mætt þeim öllum á þeim tíma sem er til ráðstöfunar í kennslustund. Vandað námsefni sem er hannað með þessa fjölbreytni í huga. Námsefni sem inniheldur ólíkar leiðir að sama námsmarkmiðinu, styður bæði þá sem þurfa meiri áskorun og þá sem þurfa meiri stuðning og dregur verulega úr þeim hlutverksárekstri sem kennarinn upplifir þegar hópar eru fjölbreyttir (Hattie, 2009). Þegar slíkt efni er ekki til staðar þarf kennarinn að leysa þetta vandamál í hvert skipti með eigin hæfileikum og tíma, og það er einmitt sú byrði sem birtist í niðurstöðum könnunarinnar.

Umfang starfsins, sem er í öðru sæti, má einnig að einhverjum hluta rekja til afleiðinga þessa sama skorts. Þegar kennarar þurfa að búa til eigið námsefni, sem 70% þeirra gera oft eða mjög oft samkvæmt könnun Menntamálastofnunar (2023), er um að ræða vinnu sem ætti að vera lokið áður en kennarinn kemur inn í skólann. Fagleg námsefnisgerð er sérhæft starf sem krefst þekkingar á kennslufræði, hönnun og aðalnámskrá. Þegar kennarar gera það samhliða kennslu, foreldrasamtölum og öðru starfi er niðurstaðan gjarnan efni sem er nóg til að bjarga kennslustundinni en dregur um leið úr þeim tíma og orku sem kennarinn hefur til að sinna fjölbreyttum þörfum nemenda sinna í raun. Sweller (2011) hefur sýnt fram á að efni sem er samið á þennan hátt eykur oft hugrænt álag á nemendur umfram nauðsyn, þótt kennarinn hafi lagt fullt kapp við uppsetningu þess.

Aðeins 71% grunnskólakennara telja líðan sína í starfi vera góða, sem er lægsta hlutfall allra hópa í könnuninni, og aðeins 57% telja líklegt að þeir verði í sama starfi eftir fimm ár (Kennarasamband Íslands, 2024). Þetta gefur til kynna að vandinn sé ekki einstakur heldur kerfisbundinn og að hann komi niður á stöðugleika kennarastéttarinnar til lengri tíma. Athugasemd úr könnuninni lýsir þessum kerfisbundna vanda:

„Mér finnst að það þurfi að endurskoða allt skólastarf, við erum að gera svo miklu meira en ætlast er til af okkur, og skóli án aðgreiningar virkar ekki, þurfum að sætta okkur við það og útbúa besta mögulega kennslurými fyrir alla.“ — Athugasemd úr könnun Kennarasambands Íslands (2024)

Þó grunnskólakennarar séu þeir sem segjast í lægstu hlutfalli hafa góða líðan í starfi, sýna gögnin að þetta er víðtækt vandamál í kennarastéttinni í heild. Aðeins 57% allra svarenda telja líklegt að þeir verði í sama starfi eftir fimm ár, sem gefur til kynna að stöðugleikakviðinn sé kerfisbundinn og ná yfir öll skólastig (Kennarasamband Íslands, 2024).

Þegar lögbundið námsefni er ekki til eða úrelt þarf kerfið að bregðast við með dýrari og síðari ráðstöfunum. Fjölgun stuðningsfulltrúa og sérkennara er ein slík ráðstöfun, nauðsynleg en kostnaðarsöm. Vandað námsefni sem er hannað með fjölbreyttar þarfir í huga er forvörn gegn þeirri þróun, enda sýna rannsóknir að slíkt efni dregur úr þörf fyrir stuðning og gerir kennurum kleift að sinna fleiri nemendum með fullnægjandi hætti (Sweller, 2011).

5.2 Heimatilbúið námsefni flestar stundir

Könnun Menntamálastofnunar meðal 580 kennara og skólastjórnenda, birt 2023, sýnir að 70,2% kennara nota námsefni sem búið er til í skólanum oft eða mjög oft, 90% gera þetta a.m.k. að einhverju leyti og aðeins 10% segjast aldrei nýta slíkt námsefni (Menntamálastofnun, 2023). Þessar tölur endurspeglar ekki vanhæfni kennara. Þær endurspeglar að kennarar hafa af faglegum áhuga og óeigingirni tekið að sér hlutverk sem kerfið á að sinna en hefur ekki sinnt. Þetta er í raun merki um fagleg gildi kennarastéttarinnar, en um leið vottur um kerfisbundinn vanda sem á ekki að hvíla á þeim einstaklingum sem innan kerfisins starfa.

Þegar kennarar semja eigið námsefni er það gert samhliða öllum öðrum skyldum starfsins, á kvöldin, um helgar og í undirbúningstímum, ekki í sérstöku faglegum samhengi þar sem til eru ritstjórar, hönnuðir, kennslufræðingar og þeir sem kanna hvort efnið samræmist aðalnámskrá. Starfshópur um námsgögn (2024) bendir á annan vanda við þetta fyrirkomulag: það efni sem til verður nýttist sjaldnast öðrum en þeim sem það gerðu og samstarfsfólki þeirra, þannig að í hverjum skóla og hverjum bekk er verið að finna upp hjólið upp á nýtt (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þetta er ekki gagnrýni á þá einstaklinga sem leggja sitt af mörkum. Þetta er lýsing á kerfi sem neyðir hæfa fagmenn til að eyða dýrmætum tíma í verkefni sem í öðrum löndum eru unnin af sérfræðingum í fullu starfi.

OECD (2025) staðfestir þetta frá öðru sjónarhorni og bendir á að íslenskir kennarar eyði meira tíma í undirbúning og stjórnsýslulegar skyldur en kennarar í flestum öðrum OECD-löndum, þrátt fyrir að Ísland sé með eitt hæsta hlutfall af utankennslustarfsfólki í skólum. Kerfið er sannarlega mannað en er mannaflinn sem bætt er við af réttu meiði og er verið að eyða tímanum á réttan stað? Það sem OECD-greiningin lýsir er kerfisbundin tilfærsla á faglegru vinnu frá þeim sem eiga að sjá um námsefnisgerð yfir á kennara sem eru þegar að bera of þunga byrði. Lausnin er ekki að biðja kennara um að gera meira. Lausnin er að tryggja þeim fjölbreytt og vandað námsefni sem gerir þeim kleift að gera það sem þeir eru bestir í: að kenna.

5.3 Kennaraskortur og aldurssamsetning

Kennarastéttin á Íslandi er að eldast og nýliðun í hana er ófullnægjandi. Skýrsla ráðherra til Alþingis sýnir að hlutfall kennara yngri en 30 ára lækkaði úr 4,6% árið 2013 í 2,6% árið 2017, á meðan hlutfall þeirra sem eru 50 ára og eldri hækkaði úr 39% í 43% á sama tímabili. Árið 2017 voru 743 kennarar eða 15,8% af heildarfjölda 60 ára eða eldri (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2018). OECD benti sérstaklega á þessa þróun þegar af árinu 2016 og varðaði þá að hún gæti leitt til kennaraskorts á öllum skólastigum (OECD, 2016).

Aldurssamsetningin ein og sér er áhyggjuefni, en hún verður enn alvarlegar þegar hún er sett í samhengi við aðrar mælingar á stöðu kennarastéttarinnar. Í niðurstöðum TALIS töldu aðeins 17,5% íslenskra kennara kennarastarfið vera metið að verðleikum í samfélaginu, á meðan hlutfallið var 30,9% að meðaltali í öðrum TALIS-löndum (OECD, 2019). Þegar starf er undirmerkið í augum samfélagsins, er þungt í framkvæmd og skilar ekki þeim faglega stuðningi sem þarf, þar á meðal vönduðu námsefni, verður erfitt að laða að ungt fólk og halda því í starfi. OECD (2025) sýnir að hlutfall kennara án lögbundinna kennsluréttinda hækkaði úr 6% árið 2016 í 18% árið 2023. Þetta er merki um að kerfið er farið að fylla í tómarúmið með fólki sem hefur ekki lokið þeirri menntun sem starfið krefst, ekki vegna viljaleysis heldur vegna þess að nógu margir menntaðir kennarar eru ekki til.

Tengsl þessarar þróunar við námsgagnaskortinn eru bein. Kennarar sem eru nýir í starfi og hafa ekki enn byggt upp eigin safn af námsefni og kennslugögnum eru hvað háðastir því að vandað og uppfært námsefni sé til staðar. Þegar það er ekki til þurfa þeir að eyða þeim tíma sem þeir hafa minnstan í að búa til efni í stað þess að þróa kennsluáðferðir sínar og mynda tengsl við nemendur. Þetta er ein þeirra leiða sem námsgagnaskortur eykur brottfall úr kennarastarfi og hamlar nýliðun.

5.4 Sérstæð staða kennara á leik- og framhaldsskólastigi

Kaflar 5.1 til 5.3 lýsa stöðu kennara með áherslu á grunnskólastigið þar sem gögn eru best aðgengileg. Könnun Kennarasambands Íslands (2024) gefur þó til kynna að vandinn sé á öllum skólastigum og birtist á mismunandi hátt eftir skólastigum.

Á leikskólastigi er staðan sérlega þung. Aðeins 68% leikskólakennara telja sig ráða vel við álag í starfi, sem er lægsta hlutfall allra kennarahópa í könnuninni (Kennarasamband Íslands, 2024). Þetta er ekki tilviljun. Skýrsla um stöðu menntakerfisins sýnir að 76% leikskólastarfsfólks starfaði án lögbundinna kennsluréttinda árið 2022 (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024c). Þegar starfsfólk hefur takmarkaða formlega menntun í kennslufræði og þar að auki vantar vandað námsefni hannað með þarfir leikskólabarna í huga, hvílir gæði námsumhverfisins of mikið á einstaklingshæfileikum í stað kerfislegrar uppbyggingar. Vandað leikgögn og námsefni sem er sérstaklega þróað fyrir þetta skólastig getur dregið úr þessum einstaklingsbundna þátti og gert starfsfólki kleift að sinna hlutverki sínu betur, óháð því hvaða menntun það hefur að baki.

Á framhaldsskólastigi er staðan önnur en ekki einfaldari. Framhaldsskólakennarar ráða betur við álag en leikskóla- og grunnskólakennarar, eða 82% samkvæmt sama mælikvarða (Kennarasamband Íslands, 2024), og eru líklegastir til að vera í sama starfi eftir fimm ár eða 71%. Þetta gæti þó endurspeglad að hluta til mismunandi eðli starfsins fremur en betri stöðu: framhaldsskólakennarar kenna oft í styttri tímum og hafa meira svigrúm til undirbúnings. Hins vegar er námsefnisvandinn á þessu stigi kerfislega dýpri. Kennarar á framhaldsskólastigi hafa af faglegum áhuga tekið að sér að semja og deila námsefni á milli skóla, oft án þess að til séu skilgreindar leiðir til þess. Þegar slíkt efni fer að berast milli kennara og skóla án höfundaréttarlegs samþykkis þeirra sem upprunalega sömdu það, skapar það bæði lagalegar og faglegar áskoranir sem kerfið hefur ekki tekið á með skipulögðum hætti. Þetta er ekki gagnrýni á þá kennara sem leggja af mörkum. Þetta er lýsing á kerfi sem hefur þvingað fagmenn til að fylla í bil sem á ekki að vera til. leiðin sem löggjafinn hefur sett á laggirnar til að styrkja þróun og útgáfu námsgagna sérstaklega á framhaldsskólastigi.

6. Jöfnun tækifæra

Jöfnun tækifæra er lögbundið markmið íslensks menntakerfis. Lög um grunnskóla nr. 91/2008 kveða á um að allir nemendur skuli eiga jafnan rétt til náms og að skólinn skuli taka mið af þörfum hvers og eins. Þegar vandað námsefni sem mætir fjölbreyttum þörfum nemenda er ekki til staðar er þessum markmiðum ekki náð í verki. Rannsóknir sýna að aðgangur að gæðanámsefni er einn mikilvægasti þátturinn í að tryggja jöfnun í námsárangri milli nemenda með mismunandi bakgrunn og aðstæður (UNESCO, 2021).

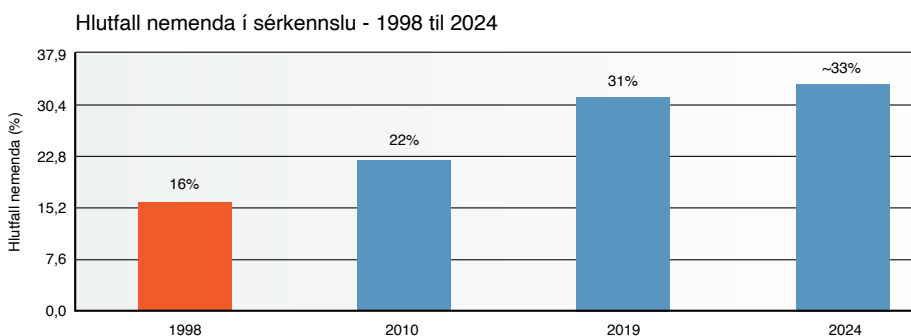
6.1 Tengsl fjármagns til námsgagna og jöfnunar

Starfshópur um námsgögn (2024) lýsir þessum tengslum skýrt: „**Viðvarandi skortur námsgagna getur ýtt undir aðstöðumun skóla og nemenda þeirra. Þannig mætti benda á að misjöfn fjárhagsstaða sveitarfélaga getur valdið erfiðleikum og ójöfnuði milli nemenda**“ (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Þetta er ekki séríslensk niðurstaða, UNESCO (2021) staðfestir þetta á alþjóðavísu: í löndum þar sem miðlæg stefna um námsefni er veik eða fjármögnun ófullnægjandi, eykst munurinn milli barna frá efnameiri og efnahagslega verr stöddum heimilum.

OECD (2025) greinir sérstaklega stöðu nemenda með íslensku sem annað mál og bendir á að þótt enskufærni þeirra sé sambærileg við jafnaldra þeirra með íslensku sem móðurmál sé íslenskufærni þeirra töluvert lakari. Þetta ýtir undir nauðsyn þess að fjárfesta sérstaklega í þróun námsefnis í íslensku sem öðru máli. Eitthvað sem Próunarsjóður námsgagna hefur haft sem forgangsatríði síðustu ár. Vegna fjárskorts hefur sjóðnum þó aðeins auðnast að veita styrk til brot af þeim umsóknum sem komið hafa inn á borð sjóðsins. Mörg flott verkefni sem hafa alla burði til að vera framúrskarandi námsefni hafa ekki hlotið styrk og eru þar af leiðandi ekki orðið að veruleika, enda er styrkur frá Próunarsjóð námsgagna ein af fáum leiðum fyrir sjálfstætt starfandi námsgagnahöfunda til að standa straum af kostnaði við þróun faglegs námsefnis.

6.2 Sérkennsla — dýrasta kostnaðurinn af öllum

Gögn Hagstofu Íslands sýna að hlutfall nemenda í sérkennslu hefur hækkað úr 22% árið 2010 í 31% árið 2019 og er enn í vexti (Hagstofa Íslands, 2024). Á sama tíma fjölgaði starfsmönnum grunnskóla um 39% frá 1998 á meðan nemendum fjölgaði um aðeins 8,2% (Próunarsjóður námsgagna, 2024; Hagstofa Íslands, 2019). Þessar tölur sýna að hlutfall nemenda sem þurfa sérstakan stuðning hefur aukist og kerfið bregst við með því að ráða fleiri starfsfólk sem er mjög kostnaðarsamt.



Mynd 7. Hlutfall nemenda í sérkennslu 1998–2024. Vöxturinn endurspeglar m.a. að forvarnarfjárfesting í vandað námsefni hefur verið ófullnægjandi.

Það er mikilvægt að skilja hvað veldur þessum vexti. Hluti hans endurspeglar aukna viðurkenningu á þörfum nemenda sem áður fengu ekki þann stuðning sem þeir þörfuðust, og það er jákvæð þróun. Annar undirliggjandi þáttur sem sjaldan er talað um er að þegar almenn kennsla nær ekki til allra nemenda vegna þess að námsefni er of gamalt, of einsleitt eða hannað með of þrönga nemendahópa í huga, þá þarf sérkennsla að taka við.

Menntakerfi sem bjóða upp á framboð á fjölbreyttu og vönduðu námsefni standa betur, en þar sem framboð námsgagna er ófullnægjandi eykst hlutfall nemenda sem þurfa sérstakan stuðning, þar sem almenna kerfið nær ekki að mæta þörfum þeirra (UNESCO, 2021). Þetta er ekki vegna þess að nemendurnir séu með meiri þarfir en áður heldur vegna þess að kerfið er ekki í stakk búið til að mæta þeim þörfum sem alltaf hafa verið til staðar.

Kostnaðarmunurinn á milli þessara tveggja leiða er gríðarlegur. Sérkennsla og sértækur stuðningur er margfalt dýrari á hvern nemanda en fjárfesting í vönduðu námsefni sem er hannað með fjölbreyttar þarfir í huga. Hattie (2009) sýnir í yfirliti sínu að einmitt þær kennsluaðferðir og þau námsefnissnið sem besta áhrifastærð hafa eru þau sem eru hönnuð með mismunandi hæfnistig nemenda í huga og gefa kennurum tækifæri til að nálgast sama efni á ólíka vegu. Þetta dregur úr þörfinni fyrir sérúrræði án þess að fórna þörfum þeirra nemenda sem þurfa mestan stuðning. Fjárfesting í vönduðum fjölbreyttum námsgögnum er fjárfesting í auknum árangri í skólakerfinu (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2024). Til lengri tíma getur slík fjárfesting einnig dregið úr kostnaði: þegar fleiri nemendur fá þann stuðning sem þeir þurfa í gegnum vandað námsefni sem mætir fjölbreyttum þörfum minnkar þörfin fyrir dýrari sérúrræði. Í því ljósi er fjárfesting í námsgögnum ekki einungis menntunarlegt markmið heldur einnig fjárhagslega skynsamleg ráðstöfun til lengri tíma.

Þetta er í raun spurning um hvar kerfið velur að verja fjármunum sínum: í forvarnir eða í viðbrögð við erfiðum vanda. Núverandi fjármögnun til námsgagna, sem nemur tæplega 0,4% af rekstrarkostnaði grunnskóla, bendir til þess að kerfið sé að velja að bregðast frekar við vandamálinu með dýrasta mögulega valkostinum í stað þess að byrgja brunninn með því að styrkja eina af helstu grunnstoðum náms. Kostnaðurinn við það valið birtist í vaxandi hlutfalli nemenda í sérkennslu og í stækkandi hópi starfsfólks sem þarf að sinna þörfum sem hefðu að hluta til mátt koma til móts við með fjölbreyttara og betur unnu námsefni.

Þess ber að geta í þessu samhengi að ákveðinn kerfisbundinn hvata vandi er undirliggjandi þessari ákvarðanatöku. Ríkið ber lögbundna skyldu til að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum námsgögnum og sér um það í gegnum Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og tvo sjóði. Rekstur grunnskóla og sérkennslukostnaður er hins vegar á vegum sveitarfélaga, og á framhaldsskólastigi ber kostnaður af námsgögnum ekki á ríkinu heldur á nemendum og fjölskyldum þeirra. Þetta þýðir að þegar fjárfesting í námsgögnum er ófullnægjandi lendir kostnaðurinn af þeim afleiðingum á aðilum sem hafa ekki forræði yfir fjárfestingunni: á sveitarfélögnum í formi vaxandi þarfar fyrir sérkennslu og stuðning á leik- og grunnskólastigi, og á einstaklingum og fjölskyldum á framhaldsskólastigi þar sem dýr námsgögn geta hamlað þátttöku og námsframvindu. Sá aðili sem hefur forræði yfir fjárfestingunni, þ.e. ríkið, ber þannig ekki beinan fjárhagslegan kostnað af því að standa ekki betur að málunum.

Þessi kerfislæga staða hefur þegar orsakað ójöfnuð milli sveitarfélaga. Mörg sveitarfélög hafa kosið að fjárfesta í námsgögnum fyrir skóla sína þrátt fyrir að bera ekki lögbundna skyldu til þess. Þessi fjárfesting er hins vegar háð því hvort sveitarfélagið hafi fjárhagslegt svigrúm til að sinna hlutverkum umfram lögbundnar skyldur. Þar sem fjárhagslegur munur á milli sveitarfélaga á Íslandi er töluverður skapar þetta beinan aðstöðumun sem bitnar á börnum eftir búsetu. Börn í sveitarfélögum sem hafa fjárhagslegt bolmagn til að leggja sitt af mörkum í námsgögn hafa þannig betri aðstöðu en jafnaldrar þeirra annars staðar á landinu, þótt réttindi þeirra til vandaðra námsgagna séu þau sömu samkvæmt lögum

6.3 Dreifbýli og landsbyggð

Lesfimiþróf sem eru hluti af Matsferli ráðuneytisins og lögð eru fyrir um 90% grunnskólanema þrisvar á ári gefa nú samanburðarhæfar vísbendingar um námsárangur eftir landshlutum. Maímælingarnar, sem gefa besta mynd af námsárangri í lok hvers skólaárs, sýna bæði töluverðan og viðvarandi mun milli landshluta. Á skólaárinu 2024 til 2025 náðu 84% nemenda á höfuðborgarsvæðinu lágmarksviðmiðum í lesfimi í lok skólaárs, á meðan hlutfallið var 80% á Norðurlandi eystra, 76% á Austurlandi, 74% á Vesturlandi, 74% á Suðurlandi og 66% á Suðurnesjum (Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2025). Munurinn milli hæsta og lægsta landshluta er 18 prósentustig.

Þróunin yfir tímabilið 2020 til 2025 gefur jafn ástæðu til áhyggna. Í nær öllum landshlutum hefur hlutfall nemenda sem nær lágmarksviðmiðum lækkað. Suðurnes hefur lækkað mest eða um 9 prósentustig frá 2020, Suðurland um 5 stig og Austurland um 4 stig. Landfræðilegur ójöfnuður í námsárangri er því ekki einungis staðreynd á einum tímapunkti heldur þróun sem eykst yfir tíma. Þess ber að geta að hluti munarins á Suðurnesjum endurspeglar hlutfall nemenda með íslensku sem annað mál, sem er meðal hæst á landinu, en lesfímigögnin sýna að munurinn á milli landshluta er víðtækur og á sér ekki eina skýringu.

Hluti af skýringunni á þessum mismun liggur í mismunandi fjárhagslegu svigrúmi sveitarfélaga. Eins og vikið var að í kafla 6.2 hafa sveitarfélög með sterkari fjárhag lagt sitt af mörkum í fjárfestingu í námsgögnum umfram lögbundnar skyldur. Þar sem dreifbýlissveitarfélög eru að meðaltali fjárhagslega veikari og rekstur dreifðra skóla er dýrari á hvern nemanda vegna fámennendis er svigrúm þeirra til að fjárfesta í námsefni hlutfallslega minna. Þar að auki hefur dreifbýlið eðlilega minni aðgang að þeim óformlegum leiðum sem kennarar á höfuðborgarsvæðinu geta nýtt sér til að bæta upp skort á námsefni, svo sem faglegt samstarf milli skóla og aðgangur að sérfræðilækningu. OECD (2021) staðfestir að bætt námsframboð utan höfuðborgarsvæða krefjist markvissar stefnu og bættis aðgengis að námsefni, og bendir á tæknilegar lausnir sem eina leiðanna til að ná til dreifðra skólasamfélaga á skilvirknan hátt.

Miðlæg stafræn námsgagnaveita, ein af tillögum starfshóps um námsgögn (2024), er beinlínis hönnuð til að jafna þennan aðgangsójöfnuð. Þegar allir kennarar á landinu hafa jafnan aðgang að sama námsefni í gegnum eitt kerfi, óháð búsetu og fjárhag sveitarfélags, er ein af grundvallarforsendum jöfnunar uppfyllt. Lesfímigögnin gefa þessum tillögum aukið brýni: þróunin er mælanleg, hún er neikvæð og bilið milli landshluta eykst.

7. Tillögur til ráðuneytisins

Stjór Próunarsjóðs námsgagna leggur hér fram tillögur til úrbóta. Tillögurnar eru byggðar á þeirri þekkingu sem sjóðurinn hefur aflað sér um stöðu málefna á Íslandi, á alþjóðlegum rannsóknum og á reynslu sjóðsins af styrkveitingum og samskiptum við skóla og kennara í nær tvo áratugi. Þær rýma að stórum hluta þær tillögur sem starfshópur um námsgögn lagði fram árið 2024 og sem 18 hagsmunaaðilar náðu sögulegu samkomulagi um.

7.1 Fjármögnun — leiðrétting á raunvirði

Grundvallarforsenda allra annarra tillagna er aukin fjárveiting. Eins og fram kemur í kafla 3 er heildarfjármagn til námsgagnamála nú aðeins 36% til 39% af því sem þyrfti til að uppfylla upphaflegar stefnuáætlanir á raunvirði.

Stjórn Próunarsjóðs leggur til að:

- Heildarfjármagn til námsgagnamála verði hækkað í áföngum til að ná að minnsta kosti lágmarkshlutfalli fjárfestinga í námsgögnum á Norðurlöndunum, sem nú nemur um 10.420 krónum á nemanda á ári.
- Til lengri tíma ætti að horfa til að ná meðalfjárfestingu á Norðurlöndunum eða um 17.000 krónum á nemanda á ári.
- Fjármagn til Próunarsjóðs námsgagna verði hækkað í að minnsta kosti 250 milljónir króna, eða að því marki sem sjóðurinn stóð í við stofnun hans.
- Fjármagn til Námsgagnasjóðs verði hækkað í að minnsta kosti 500 milljónir króna til að auka svigrúm skóla til kaupa á námsefni sem hentar samsetningu nemendahóps í hverjum skóla.

Stjórn Próunarsjóðs námsgagna lítur svo á að hækkan fjármagns í Námsgagnasjóð muni einnig auka nýsköpun og þróun námsgagna til muna, en þá enn fremur á fullum forsendum skólasamfélagsins sjálfs. Frelsi til fjárfestingar í þeim námsgögnum sem kennari telur að sinn nemendahópur hafi mestan hag af á hverjum tíma mun gefa kennurum aukin tækifæri til að aðlaga kennslu sína að fjölbreyttum þörfum, létta undir með starfi þeirra og auka námsárangur nemenda. Enda eru kennarar best til þess fallnir að meta þarfir nemenda sinna. Þannig mun val kennara stýra fjármagni til þeirra aðila sem sinna best þeim þörfum sem skólakerfið hefur hverju sinni.

Fjárveitingarnar til námsgagna ættu jafnframt að liggja fyrir sem langtímaáætlun en ekki vera háðar sveiflum með skömmum fyrirvara. Því leggur stjórn Próunarsjóðs námsgagna jafnframt til að sjóðurinn verði settur inn sem sérstakur liður í fjárlögum líkt og tíðkast með aðra nýsköpunar- og þróunarsjóði.

Skýrar verði gerð grein fyrir í fjárlagagerð hvaða hluti þess fjármagns sem veitt er til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu er ætlað til þróunar og útgáfu námsefnis. Það námsefni sem hlýtur opinberan stuðning ætti að taka mið af þeim aðstæðum þar sem forsendur einkamarkaðarins einar og sér eru ekki fullnægjandi, þ.e. námsefni sem fyllir upp í ófyllta þörf, námsefni sem er sérstaklega hannað með þarfir minnihlutahópa í huga, og námsefni á þeim sviðum þar sem markhópar eru of fámennar til að réttlæta útgáfu án opinbers stuðnings. Með skýrari verkaskiptingu milli þess sem opinber framleiðsla annast og þess sem markaðurinn getur sinnt, skapast betri forsendur fyrir fjölbreytni og nýsköpun í íslensku námsefni í heild.

7.2 Jöfnun — markviss aðgerð fyrir þá sem verst eru settir

Eins og rakið er í köflum 4, 5 og 6 bitnar námsgagnaskortur hlutfallslega meira á börnum í dreifðum byggðum, börnum í sveitarfélögum með takmarkað fjárhagslegt svigrúm og börnum með íslensku sem annað mál.

Stjórn Próunarsjóðs leggur til að:

- Hluti fjármagns Próunarsjóðs verði eyrnamerkt þróun námsefnis sérstaklega hannað fyrir nemendur með íslensku sem annað mál.
- Gjaldfrjáls námsgögn verði tryggð nemendum undir 18 ára aldri, lagaleg skylda ríkisins verði þar með útvíkkuð til bæði leik- og framhaldsskólastigs.
- Miðlæg stafræn námsgagnaveita verði sett upp þannig að allir kennarar á landinu hafi jafnan aðgang að námsefni óháð búsetu og fjárhag sveitarfélags.

7.3 Skipulag — gagnsæi og samræming

Einn af kerfislegu veikleikumum sem skýrsla þessi lýsir er skortur á yfirsýn yfir hvað er til af námsefni auk þess sem mikið af námsefni fer aðeins í staðbundna notkun í þeim skólum sem það verður til í.

Stjórn Próunarsjóðs leggur því til að:

- Útgáfuáætlun til fimm ára verði gefin út reglulega þannig að kennarar, skólar og aðrir útgefendur viti hvað er á leiðinni og geti skipulagt kaup og þróun í samræmi við það.
- Útgáfuáætlunin verði unnin í samvinnu við fjölbreyttan hóp hagsmunaaðila, en gott væri að líta til svipaðrar samsetningar hagaðila og stýrihópur um námsgögn 2024 var samasettur úr. Með því muni áætlunin best endurspeglar raunverulegar þarfir kennara og nemenda og ná utan um það námsefni sem á áætlun er frá mismunandi aðilum.
- Mælikvarðar verði settir og birtir árlega: hlutfall námsgreina með uppfært lögbundið námsefni, hlutfall kennara sem þurfa að búa til eigið námsefni og þróun námsárangurs.

Jafnframt leggur stjórn Próunarsjóðs námsgagna til að kortlagning á stöðu námsgagna verði gerð og uppfærð reglulega. Engin heildstæð yfirsýn er til yfir það námsefni sem er til á hverjum tíma: hvenær það var framleitt, hvaða námsgreinar og skólastig það nær til, hvaða þætti aðalnámskrár það uppfyllir og hvort það er hannað með sérþarfir tiltekinna nemendahópa í huga. Þessi upplýsingaskortur þýðir að ákvarðanir um fjárfestingu í námsgögnum eru teknar án þess að ljóst sé hvar eyðurnar eru hve mestar.

Stjórn Próunarsjóðs leggur til að ráðuneytið standi fyrir slíkri kortlagningu í samvinnu við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, Próunarsjóð námsgagna, Samtök sveitarfélaga, Fagfélög kennara, Félag íslenskra bókaútgefenda, Samtök menntatæknifyrirtækja og annara hagaðila sem gætu lagt ráðuneytinu upplýsingar í té um það námsefni sem til er. Að kortlagningin verði gerð opinber og uppfærð reglulega. Kortlagningin myndi gera bæði sjóðnum og ráðuneytinu kleift að beina fjárfestingum þangað sem þörfin er hvað brýnust og koma í veg fyrir að fjármagn fari í námsefni sem þegar er til eða er á leiðinni frá öðrum aðilum.

7.4 Nýsköpun — opna kerfið

Núverandi kerfi einkennist af þrengri aðkomu að námsefnisframleiðslu en þörf krefur. Markaðurinn er lítill og það svigrúm sem bókaútgefendur, tæknifyrirtæki og sjálfstæðir námsgagnahöfundar þurfa til að starfa á honum á sjálfbærum grundvelli er ekki til staðar.

Til að efla fjölbreytni og nýsköpun leggur stjórn Próunarsjóðs til:

- Kynningarfundir og hugmyndasmiðjur verði haldnir reglulega til að laða fjölbreyttan hóp námsefnishöfunda að greininni. Próunarsjóður námsgagna hefur staðið fyrir slíkum viðburðum um árabíl og reynslan sýnir að þeir skapa tengsl og verður oft kveikja verkefna sem annars yrðu aldrei að veruleika. Slíkt starf þarf að vera reglubundið og fjármagnað sem hluti af starfsemi sjóðsins.
- Styrkhafar fái fræðslu um kennslufræðilegar forsendur námsefnisgerðar, aðalnámskrá og gæðaviðmið sjóðsins. Þetta á sérstaklega við um nýyrkja í greininni, svo sem kennara sem vilja þróa námsefni, tæknifyrirtæki og aðila utan hefðbundinna útgáfuleiða.
- Styrkhæfir aðilar verði vikkaðir þannig að fleiri geti sótt um styrki, þar á meðal til þýðinga og staðfæringar á erlendum námsefni. Þýðing ein og sér verði þó ekki að öllu nægileg: námsefni sem hlýtur stuðning úr sjóðnum þarf að vera staðfært þannig að það samræmist íslenskri aðalnámskrá, notar íslenskar dæmisögur og samhengi þar sem við á og styður við íslenska málnotkun í viðkomandi námsgrein. Þessi leið gæti nýst sérstaklega á framhaldsskólastigi þar sem markhópar eru of fámenningar til að réttlæta frumsaminn titil en þar sem til er gott námsefni á erlendum tungumálum.
- Tilraunavettvangur verði settur upp þar sem kennarar, þróunaraðilar og rannsakendur geta prufukeyrt námsefni og skilað mælanlegum gögnum um árangur. Slíkt verkefni var þegar sett á fót í samstarfi við Háskóla Íslands en féll niður þegar fjármagn til þess þvarr. Reynslan af því verkefni sýnir bæði að þörfin er til staðar og að slíkt samstarf er framkvæmanlegt. Það þarf einungis stöðugt fjármagn til að halda því gangandi.
- Námsgagnasjóður, sem hefur þann tilgang að veita skólum aukið svigrúm til kaupa á námsefni sem ekki kemur frá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, er eitt af mikilvægustu tækjunum til að opna kerfið. Þegar skólar hafa raunverulegt frelsi til að kaupa námsefni af ólíkum aðilum, og fjármagn til þess, skapar það beinan markað fyrir sjálfstæða framleiðendur. Slíkt frelsi verður þó aðeins raunverulegt ef fjármagn sjóðsins er nægjanlegt til að skólar hafi eitthvað að velja um, en við þær upphæðir sem nú eru til staðar er svigrúmið hverfandi.

7.5 Tillögur að breytingum fyrir leikskólastigið

Stjórn Próunarsjóðs leggur til að á leikskólastigi verði:

- Námsgagnasjóður vikkaður þannig að leikskólar fái einnig fjármagn til kaupa á leikgögnum og námsefni
- Miðstöð menntunar og skólaþjónustu tryggi leikskólum aðgang að námsefni í gegnum miðlæga námsgagnaveitu.
- Lagalegur rammi um leikgögn verði skýrður.

Núgildandi lög um leikskóla nr. 90/2008 og aðalnámskrá leikskóla gera ekki sérstaka grein fyrir leikgögnum eða námsefni, sem þýðir að þetta skólastig er nánast utan þess kerfis sem lög um námsgögn skilgreina. Stjórn Próunarsjóðs leggur til að þessu verði bætt úr annað hvort með því að gildissvið laga um námsgögn verði skýrt útfært þannig að það nái til leikskólastigsins með sértækum ákvæðum um leikgögn, eða að lög um leikskóla og aðalnámskrá leikskóla verði endurskoðuð þannig að hugtakið námsefni komi þar skýrt fram. Frumvarpið frá 2024 (þingskjal 223, mál 222) lagði grunn að slíkri útfærslu og má byggja á þeirri vinnu.

7.6 Tillögur að breytingum fyrir framhaldsskólastig

Stjórn Próunarsjóðs leggur til að á framhaldsskólastigi verði:

- Gjaldfrjáls námsgögn tryggð nemendum undir 18 ára aldri. Núgildandi lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 heimila framhaldsskólum að innheimta efnisgjald af nemendum, sem er í beinu ósamræmi við þau réttindi sem grunnskólanemendur njóta. Frumvarpið frá 2024 gerði ráð fyrir að þessari skyldu yrði komið á í áföngum og að hún næði fullri framkvæmd 1. janúar 2029. Stjórn Próunarsjóðs leggur til að þessi breyting verði lögfest án frekari tafar.
- Hluti fjármagns Próunarsjóðs verði eyrnamerkt þróun, þýðingu og staðfæringu námsefnis á framhaldsskólastigi, sérstaklega í þeim greinum þar sem markhópar eru of fámennar til að réttlæta frumsamda titla á markaðslegum forsendum. Þetta á einkum við um greinar í iðn- og verknámi þar sem þörfin er bæði brýnust og framboðið hvað minnst.

Heildarskoðun á námsefni á framhaldsskólastigi fari fram í samvinnu við Félag framhaldsskólakennara, og Kennarasamband Íslands, til að kortleggja hvar eyður eru hve mestar og hvar opinber fjárfesting myndi skila hvað mestum áhrifum. Próunarsjóður námsgagna getur stuðst við slíka kortlagningu í úthlutunarstefnu sinni og þannig tryggt að fjármagn sjóðsins fari þangað sem þörfin er hvað mest og áhrifin hvað mest.

Samræming milli framhaldsskóla á sviði áfangakerfisins þannig að markhópar námsefnisverkefna verði stærri og þar með fjárhagslega sjálfbærari. Þetta er í höndum mennta- og barnamálaráðuneytisins en Próunarsjóður námsgagna hvetur eindregið til slíkrar samræmingar þar sem hún er forsenda þess að einkaaðilar og sjálfstæðir höfundar geti tekist á við þennan markað.

8. Niðurstaða — Aðgerða er þörf

Skýrsla þessi hefur rakið fjóra samofna þræði: lögbundnar skyldur sem standa í ósamræmi við framkvæmdina, fræðilegar rannsóknir sem benda eindregið í sömu átt, mælanleg gögn sem sýna að ástandið er að versna og kerfislæg vandamál sem útskýra hvers vegna úrbætur hafa dregist. Þessir þræðir liggja saman í einni niðurstöðu: vandinn er raunverulegur, afleiðingarnar mælanleg og lausnin þekkt.

Myndin sem skýrsla þessi dregur upp er skýr og er rakin í kafla 3: Próunarsjóður námsgagna fær tæpar 90 milljónir króna árið 2026, sem er lægra á nafnvirði en við stofnun 2007. Raunvirðið er 36% af upprunalegu stofnfjármagni, og það stofnfjármagn átti sjálft aðeins að vera tímabundið byrjunarfjármagn. Aðeins 0,4% af rekstrarkostnaði grunnskóla fer í námsgögn á meðan hlutfallið á Norðurlöndunum er almennt 1,5 til 4%. Sjötíu prósent kennara þurfa að búa til eigið námsefni oft eða mjög oft. Og 47% drengja í 10. bekk ná ekki grunnhæfni í lesskilningi. Þessir þættir eru ekki óháðir. Þeir eru hlutar af sama kerfislæga vandamáli og þróun þeirra allra stefnir í sömu átt.

8.1 Afleiðingarnar af því að gera ekkert

Það sem gerist ef ekkert er gert er ekki óvissa heldur fyrirsjáanlegt áframhald á þeirri þróun sem þegar er hafin. Fjármagn sem þegar er lægra á raunvirði en við stofnun og mun halda áfram að rýrna þegar verðlag heldur áfram að hækka. Námsgögn sem þegar eru gömul verða enn eldri. Kennarar sem þegar eyða gríðarlegum tíma í námsefnisgerð munu eyða enn meiri tíma. Hlutfall nemenda í sérkennslu, sem þegar er 31%, mun halda áfram að hækka ásamt tilheyrandi kostnaði sem lendir á sveitarfélögunum. Lesfímigögn sem sýna neikvæða þróun í öllum landshlutum munu halda áfram að versna. Og bilið milli íslenskunnar og ensku í skólumhverfi barna mun halda áfram að aukast.

Þetta eru ekki spár heldur raunsæ mynd af þróun sem hefur haldist stöðug. Þróun sem þegar er mælanleg. Þróun sem hefur staðið yfir í nær tvo áratugi. Eins og OECD (2025) bendir á gæti sú 40 stiga lækun sem þegar hefur orðið á meðaleinkunn Íslands í PISA á tímabilinu 2006 til 2022 dregið úr framleiðni þjóðarþúsins um meira en 5% til lengri tíma litið. Kostnaðurinn af því að gera ekkert er þannig ekki aðeins siðferðilegur heldur fjárhagslegur.

8.2 Hvað þarf að gerast

Tillögur stjórnar Próunarsjóðs námsgagna eru lagðar fram í kafla 7. Þær rýma að miklu leiti við þær tillögur sem starfshópur um námsgögn lagði fram árið 2024 og sem 18 hagsmunaaðilar náðu sögulegu samkomulagi um, en ganga að einhverju leyti lengra með tilliti til leik- og framhaldsskólastigs og kortlagningar á stöðu námsgagna. Ekkert í stöðu málanna kallar á endurskoðun þeirra tillagna, þvert á móti hefur staðan versnað frá því þær voru fyrst kynntar.

Stjórn Próunarsjóðs námsgagna leggur til við mennta- og barnamálaráðuneytið að:

- Leggja fram lagafrumvarp um endurskoðun laga um námsgögn og fá það samþykkt á Alþingi Tryggja aukið fjármagn til Próunarsjóðs námsgagna, Námsgagnasjóðs og Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu í næstu fjárlögum í samræmi við þær upphæðir sem lagðar eru til í kafla 7.1.
- Standa fyrir heildstæðri kortlagningu á stöðu námsgagna þannig að ljóst sé hvar eyðurnar eru mestar og fjárfestingar geti beinst þangað sem þörfin er hvað brýnust.
- Hefja undirbúningsvinnu að miðlægri námsgagnaveitu án tafar, óháð lagalegum breytingum, enda er þetta tæknilegt verkefni sem má hefja strax.
- Gefa út útgáfuáætlun til þriggja til fimm ára sem gefur öllum aðilum á markaðnum skýrari sýn á hvar þörfin er og hvað er á leiðinni.

EKKI ætti að líta framhjá samhljóma niðurstöðu 18 hagsmunaaðila frá árinu 2024. Þörfin er enn til staðar og hefur vaxið. Það sem vantar er að stjórnvöld bregðist við ákallinu af þeim þunga sem málið krefst.

Atvinnustefna Íslands til 2035 leggur áherslu á hágæða menntun sem grundvöll efnahagslegrar þróunar (Forsætisráðuneytið, 2026). OECD-greining á íslenskt menntakerfi staðfestir að gæðakennsla, studd af vönduðu námsefni, er sterkasti áhrifaþátturinn á námsárangur (OECD, 2025). Þetta er ekki ný þekking. Hún hefur verið til staðar. Það sem hefur skort er aðgerðin. Stjórn Próunarsjóðs námsgagna ítrekar enn og aftur mikilvægi þess að málið verði tekið upp að nýju og því fylgt eftir af festu. Skólastarf á Íslandi á undir högg að sækja vegna skorts á námsgögnum. Íslensk börn standa af þeim sökum ekki jafnfætis börnum á Norðurlöndunum og í þeim löndum sem við berum okkur gjarnan saman við og kennarar hafa færri tækifæri til að vinna að gæðakennslustundum. Að sama skapi á tungumálið okkar undir högg að sækja og standa þarf vörð um það. Aðgerða er þörf eigi síðar en strax.

Heimildaskrá

Alþingi Íslands. (2021). Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030, nr. 16/151. Alþingi Íslands.

Di Pietro, G., Biagi, F., Costa, P., Karpiński, Z., og Mazza, J. (2025). Meta-analysis of educational technology effects on learning outcomes. Springer.

Forsætisráðuneytið. (2026). Atvinnustefna Íslands — Vaxtarplan til 2035. Stjórnarráð Íslands.

Hagstofa Íslands. (2019). Grunnskólalahlald eftir ári og starfsfólki. Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands. (2024). Grunnskólalahlald eftir ári og nemendum með sérþarfir. Hagstofa Íslands.

Hattie, J. (2009). Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. Routledge.

Kennarasamband Íslands. (2024). Starfsaðstæður og álag í starfi — Niðurstöður könnunar meðal félagsmanna Kennarasambands Íslands. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.

Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Lög um leikskóla nr. 90/2008.

Lög um námsgögn nr. 71/2007.

Mayer, R. E. (2009). Multimedia learning (2. útg.). Cambridge University Press.

McKinsey & Company. (2007). How the world's best performing school systems come out on top. McKinsey & Company.

Menningar- og viðskiptaráðuneytið. (2024). Íslenskan okkar, alls staðar: Áætlun um íslenska máltækni 2.0. Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2020). Aðgerðaráætlun Menntastefnu stjórnvalda til ársins 2030. Stjórnarráð Íslands.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2023). Efling framhaldsskóla: Sviðsmynd 1. Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024). Fjölbreytt námsgögn — Skýrsla starfshóps um námsgögn. Stjórnarráð Íslands.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024b). Staða drengja í menntakerfinu — Tillögur að úrbótum (höf. Tryggvi Hjaltason). Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024c). Hver er staðan í menntakerfinu? Samantekt. Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024d). Frumvarp til laga um námsgögn. Þingskjal 223, 222. mál, 155. löggjafarþing 2024–2025.

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2024e). Gjaldfrjáls námsgögn og tvöfalt meira fjármagn til námsgagnagerðar. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/08/19/Gjaldfrjals-namsgogn-og-tvofalt-meira-fjarmagn-til-namsgagnagerdar/>

Mennta- og barnamálaráðuneytið. (2025). Birting á námsframvindu barna: Lesfimi. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/adgerdir-i-menntamalum/birting-a-namsframvindu-barna/>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2018). Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis um framkvæmd skólalahlalds í grunnskólum skólaárin 2010–2016. Alþingi Íslands.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021). Íslenska málstefna. Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Menntamálastofnun. (2023). Könnun um námsgögn framtíðarinnar. Menntamálastofnun.

OECD. (2016). Education policy outlook: Iceland. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264257399-en>

OECD. (2019). TALIS 2018 results (Volume I): Teachers and school leaders as lifelong learners. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>

OECD. (2021). Iceland education policy 2030 and its implementation. OECD Education Policy Perspectives, No. 32. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6dc0fa10-en>

OECD. (2023). PISA 2022 results: The state of learning and equity in education (Volume I). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>

OECD. (2025). OECD economic surveys: Iceland 2025. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4a6f33a2-en>

Okoye, K., Rodriguez-Tort, J. A., Escamilla, J., og Hosseini, S. (2025). Systematic review of digital education 2017–2023. Computers & Education, 210, 104981.

Reglugerð nr. 1268/2007 um þróunarsjóð námsgagna.

Samtök iðnaðarins. (2024). Menntastefna Samtaka iðnaðarins. Samtök iðnaðarins.

Sweller, J. (2011). Cognitive load theory. I J. P. Mestre og B. H. Ross (rítstj.), Psychology of learning and motivation, bls. 37–76. Academic Press.

UNESCO. (2021). Educational content and learning outcomes — Global education monitoring report 2021. UNESCO.

Þróunarsjóður námsgagna. (2024). Tölulegar upplýsingar um fjármögnun 2007–2026 [Innra skjal].

ÞRÓUNARSJÓÐUR NÁMSGAGNA

Skýrsla til mennta- og barnamálaráðuneytisins — Maí 2026