



**HÍ**

# Fullorðinsfræðsla meðal innflytjenda

Greining á stefnu og rannsóknum



**Stjórnarráð Íslands**  
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið



**HÍ**

**MENNTAVÍSINDASTOFNUN**

Skýrsla unnin fyrir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Nichole Leigh Mosty  
September, 2023

ISBN 978-9935-468-28-4

## Efnisyfirlit

Inngangur .....	3
Markmið greiningar .....	3
Um fullorðinsfræðslu og hlutverk hennar á Íslandi .....	4
Meginmarkmið fullorðinsfræðslu .....	4
Íslenska fyrir útlendinga .....	4
Fjármagn til málaflokka á Íslandi .....	5
Stefna og löggjöf varðandi innflytjendur á Íslandi .....	6
Innflytjendur og inngilding .....	9
Hlutverk fullorðinsfræðslu tengt inngildingu innflytjenda .....	10
Inngilding innflytjenda og fullorðinsfræðsla á Íslandi .....	13
Íslenskukennsla fyrir útlendinga .....	14
Samfélagsfræðsla .....	18
Mat á menntun/raunfærnimat .....	19
Vinumarkaðsinngilding fullorðinsfræðslu og innflytjenda á Íslandi .....	22
Niðurstöður rannsókna á Íslandi vegna innflytjenda á vinnumarkaði .....	23
Sértæk úrræði fyrir innflytjendur og vinnumarkað .....	24
Alþjóðleg stefnumótun og rannsóknir .....	27
Evrópusambandið .....	27
OECD .....	31
UNESCO .....	33
Norðurlönd .....	35
Bandaríkin .....	39
Lokaorð .....	44
Tillögur .....	47
Heimildaskrá .....	49

## Inngangur

Eftirfarandi skýrsla hefur að geyma niðurstöður kerfisbundinnar greiningar á stöðu fullorðinna innflytjenda í fullorðinsfræðslu. Rannsóknarniðurstöður úr íslenskum og erlendum rannsóknum eru dregnar saman þar sem leitast er við að varpa ljósi á stöðu mála og þau álitamál sem mikilvægt er að bregðast við. Niðurstöðurnar verða nýttar til umbóta í málaflokknum.

### Markmið greiningar

- Kerfisbundin greining á innlendum og erlendum rannsóknum er varða nám og þjálfunarræði fullorðinna innflytjenda.
- Yfirlit um menntun fullorðinna innflytjenda í framtíðarskýrslum ESB, UNESCO, OECD og Evrópuráðsins og annarra fjölþjóðlegra stofnana sem hafa sett fram slík markmið.
- Skipulag og framkvæmd fullorðinsfræðslu meðal innflytjenda á Norðurlöndum og í Bandaríkjunum sérstaklega skoðað og velt upp hvað af því megi læra.
- Yfirsýn gefin á íslenskt náms- og kennsluefni fyrir innflytjendur á Íslandi og samanburður við það sem tíðkast á Norðurlöndum og í Bandaríkjunum.

Í skýrslunni er að finna niðurstöður sem stutt geta umbætur í stjórnun, skipulagi og framkvæmd fullorðinsfræðslu innflytjenda þannig að aukin þekking verði til um stöðu hópanna sem um ræðir varðandi námsþátttöku, hvað hvetur þau og letur til náms, s.s. hvað inntak og formgerð náms og aðgengi varðar, og hvort eða hvernig áhuga eða einstaklingsþörfum er mætt. Í ljósi þess að nám getur farið fram í ýmsum aðstæðum saman hvaða kennsluaðferðir, stuðningur eða fyrirkomulag náms eru talin henta þörfum innflytjenda í ýmsum hlutverkum.

Einnig er fjallað um viðhorf innflytjenda á Íslandi til fullorðinsfræðslu, aðgengi að menntun og sérstaklega tungumálakennslu með tilliti til inngildingar og þátttöku þeirra í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði.

Litið er til erlendra fyrirmynnda, s.s. verkefna, skólastarfs og regluverks sem talið er að hafi skilað árangri í námi fullorðinna innflytjenda og stuðlað að inngildingu þeirra. Horft er til Norðurlandanna sem hafa meiri reynslu af fullorðinsfræðslu innflytjenda auk þess sem margt í stjórnkerfi þeirra er keimlíkt. Eins hafa Bandaríkin þróað sitt kerfi á mun lengri tíma. Þess vegna var talið gagnlegt að skoða framhaldsfræðslukerfi þessara þjóða sérstaklega, hvað skilgreiningar á fullorðinsfræðslu, almenn menntunarmarkmið (í lögum og námskrám) og kennslu- og stofnanafyrirkomulag varðar.

Loks eru lagðar fram tillögur um hvernig haga megi framkvæmd fullorðinsfræðslu meðal innflytjenda til að stuðla að virkri þátttöku og inngildingu þeirra í íslensku samfélagi og að hægt verði að nýta betur þekkingu, menntun og reynslu þeirra á vinnumarkaði.

## Um fullorðinsfræðslu og hlutverk hennar á Íslandi

Á Íslandi er hlutverk fullorðinsfræðslu einnig skilgreint sem framhaldsfræðsla og/eða símenntun, sem miðar að því að veita fullorðnum einstaklingum með stutta formlega skólagöngu að baki viðeigandi námstækifæri og auðvelda þeim að hefja nám að nýju, samanber lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010.

Fullorðinsfræðsla heyrir undir Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og boðið er upp á kennslu jafnt innan menntakerfisins sem og utan þess í sumum tilfellum.

Fullorðinsfræðsla er í boði hjá símenntunarmiðstöðvum, stéttarfélögum, fyrirtækjum, samtökum og fleirum víða um land. Hlutverk þeirra er að efla framboð og gæði náms og hvetja til almennrar þátttöku á vinnumarkaði og í samfélaginu.

### Meginmarkmið fullorðinsfræðslu

Í 2. gr. laga um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 er að finna skilgreiningu á tilgangi fullorðinsfræðslu og hver markhópurinn er:

- að veita einstaklingum með stutta skólagöngu að baki aukin tækifæri til virkrar skólagöngu í samfélaginu,
- að veita einstaklingum á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki viðeigandi námstækifæri,
- að gefa einstaklingum færi á að efla starfshæfni sína og efla ábyrgð þeirra í því tilliti,
- að skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna,
- að veita einstaklingum sem búa við skerta möguleika til náms eða atvinnuþátttöku framhaldsfræðslu þar sem tekið er mið af ójafnri stöðu þeirra og hæfni,
- að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis,
- að stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan hins formlega skólakerfis verði metin að verðleikum,
- að efla menntunarstig í landinu og íslenskt menntakerfi (lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010).

Fullorðinsfræðsla er í formi mislangra, afar fjölbreyttra námskeiða þar sem grunnþjónusta skiptist í eftirfarandi þrjá meginþætti: náms- og starfsráðgjöf, raunfærnimat og vottaðar námsleiðir. Bæði raunfærnimatið og vottuðu námsleiðirnar hafa að markmiði að staðfesta og auka hæfni og færni einstaklinga í starfi og jafnvel opna leiðir inn í framhaldsskóla, háskólabrýr eða á vinnumarkaði. Í vaxandi mæli er boðið upp á fullorðinsfræðslu samhliða starfi og er hún skilgreind sem símenntun.

### Íslenska fyrir útlendinga

Helsta fullorðinsfræðsla sem innflytjendur á Íslandi hafa greiðan aðgang að og sækja hvað mest er íslenskukennsla fyrir útlendinga. Vert er að taka fram að íslenskukennsla er ekki skilgreind í lögum um framhaldsfræðslu heldur er úthlutun styrkja til hennar heimiluð í reglum um úthlutun styrkja til íslenskukennslu fyrir útlendinga frá 2015 og er skilgreind sem fjárlíður í fjárlögum undir málaflokknum „Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastigi“. Þegar reglugerðin var undirrituð árið 2015 var hún á ábyrgð Mennta- og menningarmálaráðuneytis

en heyrir nú undir Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, sem veitir ár hvert styrki til íslenskukennslu fyrir útlendinga sem búsettir eru hér á landi og skráðir með lögheimili í Þjóðskrá. Veitt er undanþága fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd meðan umsókn um vernd er í meðferð hjá stjórnvöldum. Fræðsluaðilar sinna kennslu og er boðið upp á nám innan fimmtu grunnstoðar menntakerfisins vítt og breitt um landið, sem framhaldsfræðslu. Í reglugerðinni er að finna skýr viðmið hverjir fá úthlutað styrkjum til að annast íslenskukennslu, hverjir geta gert kröfu til þeirra ásamt markmiðum með styrkjum.

Samkvæmt reglugerðinni er styrkjum vegna íslenskukennslu úthlutað til fræðsluaðila og fyrirtækja/stofnana sem bjóða upp á nám í íslensku sem er ekki hluti af almennu námi á grunneða framhaldsskólastigi. Réttur til að sækja um styrk er bundinn því að viðkomandi sé viðurkenndur sem fræðsluaðili, sbr. reglugerð nr. 1163/2011, og er forsenda til að öðlast viðurkenningu sem byggð er á mati á aðstöðu til kennslu, skipulagi náms, vottaðri námskrá, þekkingu, reynslu, fjárhag, tryggingum og gæðakerfi, eins og símenntunarmiðstöðvar eru og þarf að hafa staðfestingu frá Mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Þau fyrirtæki eða stofnanir, sem flokkast ekki undir að vera fræðsluaðilar, þurfa að hafa samning undir höndum við viðurkenndan fræðsluaðila sem má annast kennsluna.

Markmið með styrkjum er „að gefa öllum sem búsettir eru hér á landi, og skráðir eru með lögheimili á Íslandi, færi á að öðlast þá færni í íslensku að þeir geti orðið virkir samfélagsþegnar hér á landi, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknaðs nr. 61/2011“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015a).

### [Fjármagn til málaflokka á Íslandi](#)

Til að tryggja að fólk hafi jafnan aðgang að menntun er mikilvægt að ríkisvaldið fjárfesti í menntakerfi, rannsóknum og þróun þess. Á Íslandi er aðgengi að fullorðinsfræðslu tryggt með því að veita nægilegt fjármagn til málaflokksins í fjárlögum. Fullorðinsfræðsla, eða nánar tiltekið, sbr. skilgreiningu í fjárlögum 2023, *Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastigi*, er sérstakur fjárlagaliður og eru eftirfarandi liðir taldir upp:

#### Styrkir til framhaldsfræðslu

- Íslenskukennsla fyrir útlendinga
- Fullorðinsfræðsla fatlaðs fólks
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins
- Fræðslusjóður
- Fræðslu- og símenntunarmiðstöðvar
- Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra (Stjórnarráð Íslands, e.d.).

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins annast fjárreiður og umsýslu með Fræðslusjóðnum. Stjórn Fræðslusjóðs ber ábyrgð á ráðstöfun fjármagns úr Fræðslusjóði og er úthlutun greind í þrjú meginatriði: 1. framlög til fræðsluaðila til að mæta kostnaði við kennslu og námskeiðshald, 2. framlög til að mæta kostnaði við raunfærnimat og náms- og starfsráðgjöf og 3. styrkveitingar til nýsköpunar- og þróunarverkefna í framhaldsfræðslu.

Sérstakir fræðslusjóðir eru starfræktir á vegum stéttarfélaganna og atvinnurekenda og getur félags- og/eða starfsfólk sótt um að fá endurgreiddan kostnað vegna námskeiða eða styrk til náms. Einnig taka sumar stofnanir og fyrirtæki þátt í kostnaði starfsfólks vegna námskeiða.

## Stefna og löggjöf varðandi innflytjendur á Íslandi

Tvö gildandi meginstefnuskjöl tengjast inngildingunni innflytjenda á Íslandi, annars vegar lög um málefni innflytjenda nr. 116/2012 og hins vegar þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025.

Lög um málefni innflytjenda heyra undir Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. Helsta markmið laganna er að „stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna“ (lög nr. 116/2012). Í lögunum er tekið fram að markmiðunum verði náð með eftirtöldum aðgerðum; hagsmunir innflytjenda verði samþættir allri stefnumótun stjórnvæðis og þjónustu hins opinbera, stuðla eigi að víðtæku samstarfi og samþættingu aðgerða og verkefna milli allra aðila sem koma að málefnum innflytjenda, efla fræðslu og miðlun upplýsinga um málefni innflytjenda og samfélag án fordóma, og loks með því að stuðla að og styðja við rannsóknir og þróunarverkefni í málefnum innflytjenda. Vinnuáætlun (VMST) er ábyrg fyrir framkvæmd laganna og er sérstakt innflytjendaráð einnig með skilgreint hlutverk. Fjölmenningsáætlun var sérstök skilgreind með ábyrgð á framkvæmd verkefna og þróun á sviði málefna innflytjenda, starfrækt á Ísafirði frá árinu 2012 þegar löggin voru samþykkt á Alþingi. Stofnunin var ábyrg fyrir að veita stjórnvöldum, stofnunum, fyrirtækjum, félögum og einstaklingum ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda. Samhliða því átti stofnunin einnig að vera ráðgefandi við sveitarfélög um móttöku innflytjenda. Stofnunin hafði einnig það hlutverk að taka saman og miðla upplýsingum um réttindi og skyldur innflytjenda. Jafnframt átti að fylgjast með þróun innflytjendamála í þjóðfélaginu og notast meðal annars við upplýsingaöflun, greiningu og síðan upplýsingamiðlun.

Forstöðumaður var ábyrgur fyrir að koma á framfæri til ráðherra, innflytjendaráðs sem og annarra stjórnvalda ábendingum og tillögum um aðgerðir sem hefðu það að markmiði að allir einstaklingar gætu verið virkir þátttakendur í samfélaginu, óháð þjóðerni og uppruna. Einnig bar forstöðumaður ábyrgð á að taka saman árlega skýrslu um málefni innflytjenda og senda til ráðherra.

Með breytingum á lögum nr. 116/2012 var Fjölmenningsáætlun lagd niður árið 2023 og hlutverk þess fært til Vinnuáætlunar (VMST). Tilgangur sameiningarinnar var að færa alla þjónustu sem snýr að innflytjendum, flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd undir eitt þak. Báðar þessar stofnanir voru undir Félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, og með ákveðin skilgreind hlutverk. Fjölmenningsáætlun var með það hlutverk, sem skilgreint var í lögum, að veita innflytjendum og flóttafólki almenna þjónustu og upplýsingagjöf. Hlutverk VMST var að veita innflytjendum þjónustu tengda atvinnu og leyfisveitingu. Fyrir flóttafólk var það í tengslum við atvinnuleit og grunnþjónustu sem var innan samræmdrar móttökuáætlunar. Almenn þjónusta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd var færð undir VMST vegna tilfærslu verkefna milli ráðuneyta.

Gert var ráð fyrir að sameinuð stofnun tæki til starfa eftir tæplega árs undirbúning og fengi þá nýtt nafn. Í tilkynningu sem Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið gaf út í sambandi við sameininguna var sérstaklega tilgreint að „fyrirhugaðri sameiningu VMST og Fjölmenningsáætlunar er ætlað að ná fram samlegðaráhrifum milli stofnana til að innflytjendur, flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd geti leitað á einn stað vegna þeirrar

umfangsmiklu þjónustu sem ráðuneytinu og stofnunum þess er ætlað að veita. Jafnframt einfaldar þetta samstarf ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum og gerir alla þjónustu skilvirkari“ (Stjórnarráð Íslands, 2022).

Á fimm mánaða tímabili var Fjölmenningarsetrið lagt niður og fært undir VMST. Vert er að athuga að ákvörðunin var kynnt í nóvember 2022, breyting á lögum um að leggja niður Fjölmenningarsetur og færa hlutverk þess til VMST var lögð fram á Alþingi 28. febrúar 2023 og sú breyting samþykkt 31. mars 2023. Ekki er vitað um stöðu innleiðingar á hlutverki Fjölmenningarseturs undir stjórn Vinnuáráðs um innviðastofnunar við skrif skýrslunnar.

Vert er að taka fram að hin nýja stofnun er eftir norski fyrirmynd. Þar ber ráðuneytið sem hefur umsjón með málefnum innflytjenda nafnið „Vinnu- og inngildingarráðuneytið“ (Arbeids- og inkluderingsskema). Með innleiðingu nýju inngildingarlaganna í Noregi var The Directorate of Inclusion and Diversity, IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) stofnað með það sértæka hlutverk að vera ábyrgt gagnvart lögum um inngildingingu (lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid – integreringsloven nr. 127/2020) væri framfylgt. IMDi er ábyrgt fyrir inngildingingu innflytjenda í öll svið samfélagsins með sérstaka áherslu á inngildingingu á atvinnumarkaðnum og er VMST þar í landi með sérfræðinga starfandi innan IMDi-stofnunarinnar.

Hér á Íslandi er starfandi innflytjendaráð sem tilgreint er í lögum um málefni innflytjenda nr. 116/2012, og starfar það á sviði inngildingar innflytjenda. Ráðið er pólitískt skipað með sjö meðlimum og hefur ákveðið hlutverk sem snýr frekar að ráðgjöf og stuðningi í málefnum innflytjenda frekar en framkvæmd eða eftirliti með lögum og/eða ákvarðanatöku um þróun í málaflokknum almennt.

Hlutverk innflytjendaráðs er að:

- a. vera ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málefnum innflytjenda og hafa eftirlit með framkvæmd hennar,
- b. stuðla að samþæfingu og samráði milli ráðuneyta, sveitarfélaga og innan stjórnarsýslunnar,
- c. stuðla að opnum umræðum um málefni innflytjenda með ráðstefnum og fundum með hagsmunaaðilum,
- d. gera árlega tillögu til ráðherra um hverjar áherslur þróunarsjóðs innflytjendamála skulu vera,
- e. gera árlega tillögu til ráðherra um veitingu styrkja úr þróunarsjóði innflytjendamála,
- f. skila ráðherra árlega skýrslu um störf sín,
- g. vinna önnur verkefni í samræmi við markmið laganna samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra (lög um málefni innflytjenda nr. 116/2012).

Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda var lögð fram í samræmi við 7. gr. laga um málefni innflytjenda nr. 116/2012:

*Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Ráðherra skal leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til fjögurra ára í senn að fenginni umsögn annarra ráðuneyta, stofnana,*



[Vinnumálastofnunar] og innflytjendaráðs.

Í tillögu til þingsályktunar skv. 1. mgr. skal kveða á um verkefni sem hafa það að markmiði að stuðla að samfélagi þar sem allir einstaklingar geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Framkvæmd, ábyrgð og áætlaður kostnaður verkefna skulu tilgreind í áætluninni ásamt því hvernig mati á árangri aðgerða skuli háttað (lög um málefni innflytjenda nr. 116/2012).

Í gildandi framkvæmdaáætlun er lögð áhersla á fimm stoðir, þ.e. samfélagið, fjölskylduna, menntun, vinnumarkað og flóttafólk. Þar er að finna aðgerðir sem koma til með að stuðla að inngildingu innflytjenda í íslenskt samfélag. Í framkvæmdaáætluninni eru nefndar ýmsar aðgerðir sem eru fjármagnaðar og með skilgreindan ábyrgðaraðila ásamt mögulegum samstarfsaðilum vegna framkvæmdar aðgerða.

Samkvæmt lögum á ráðherra að leggja fram fjórða hvert ár skýrslu um stöðu og þróun í málefnum innflytjenda. Skýrslan á að innihalda mat á stöðu og árangri verkefna í gildandi þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda samhliða umfjöllun um stöðu og almenna þróun í málefnum innflytjenda í samfélaginu.

Einnig er ákveðinn leiðarvísir um stefnu tengda inngildingu flóttafólks að finna í *Leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks* (Velferðarráðuneytið, 2014) sem snúa að framkvæmd þjónustu sem og stuðningi við flóttafólk. Nánar tiltekið er markmið leiðbeininganna að setja reglur sem eiga að tryggja „árangursríka aðlögun flóttafólks að íslenskum aðstæðum og samhliða stuðla að því að samfélagið komi til móts við þarfir þess. Það er gert með þverfaglegu samstarfi og samráði við flóttafólkið sjálft, með því að tryggja upplýsingagjöf um réttindi og skyldur flóttafólks og samfélagslega þátttöku þeirra“ (Velferðarráðuneytið, 2014, bls. 5). Í leiðbeinandi reglum er tekið fram að flóttafólk fær þjónustu frá velferðar- og menntakerfi sem stuðlar að aðlögun. Sérstaklega er tilgreind menntun fullorðinna, fullorðinsfræðsla: „Flóttafólk skal hvatt til þess að stunda nám í íslensku sem öðru tungumáli og samfélagsfræðslu. Æskilegt er að nám hefjist sem fyrst eftir leyfisveitingu“ (Velferðarráðuneytið, 2014, bls. 18).

## Innflytjendur og inngilding

Innflytjendur eru skilgreindir sem það fólk sem flytur frá því landi sem það hefur ríkisborgararétt (oftast fæðingarlandið) til að dvelja í áfangalandi þar sem það hefur ekki ríkisborgararétt. Innflytjendur, sem oft eru skilgreindir sem erlendir íbúar eða íbúar af erlendum uppruna, flytja til nýs lands af ýmsum ástæðum. Þar má nefna leit að efnahagslegri velmegun, atvinnutækifærum, fjölskyldusameiningu, betri eftirlaunaaldri og betri aðgangi að auðlindum og ýmsum innviðum annars lands sem jafnvel standa ekki til boða í þeirra heimalandi.

Samkvæmt skýrslu International Organization for Migration (IOM) frá árinu 2022 var fjöldi fólks sem búsettur var í öðrum löndum en fæðingarlandi eða ríkisfangslandi næstum 281 milljón eða 3,6% jarðarbúa, var um 221 milljón (3,2%) árið 2010 og 174 milljónir (2,8%) árið 2000. Meira en helmingur eða 51,8% innflytjenda dvelur samtals í Evrópu (30,9% eða 87 milljónir) og Norður-Ameríku (20,9% eða 59 milljónir) (IOM, 2022). Í sömu skýrslu kemur einnig fram að aðaláfangastaður innflytjenda sé Bandaríkin með yfir 51 milljón innflytjenda og næst á eftir kemur Þýskaland með um 16 milljónir innflytjenda. Mikill meirihluti innflytjenda er búsettur í löndum þar sem flest tækifæri fyrir innflytjendur og fjölskyldur þeirra er að finna (IOM, 2022). Í hátekjulöndum er mestur vöxtur í heildarfjölda innflytjenda og er hann knúinn áfram af annars konar fólksflutningum, þar á meðal vegna vinnu, fjölskyldusameiningar og menntunar (OECD, 2021) og samkvæmt tölfræði frá OECD um meðallaun á ári er Ísland með hæstu meðallaun meðal OECD-ríkja eða 79.310 Bandaríkjadali til samanburðar eru meðallaun Bandaríkjanna 77.463 Bandaríkjadali. (OECD, e.d.-a).

Ísland er ekki undanskilið fólksflutningum og hefur innflytjendum fjölgað ört hér á landi frá ári til árs. Efnahagsleg velgengni hérlendis spilar þar inn í og hefur mikil áhrif á fólksfjölgun eins og í öðrum OECD-löndum. Innflytjendur á Íslandi voru 70.540 eða 17,8% íbúa í lok annars ársfjórðungs 2023 en við upphaf árs 2022 voru innflytjendur á Íslandi 16,3% íbúa eða 61.148. Til samanburðar var talan í lok árs 2013 einungis 22.690 eða 6,9% af hlutfalli íbúa (Hagstofa Íslands, e.d.).

Innflytjendur koma til Íslands af ýmsum ástæðum og frá öllum heimshornum. Meirihlutinn flytur til Íslands innan Schengen-samkomulagsins í tengslum við EES/EFTA-samninginn. Mismunandi ástæður liggja að baki að einstaklingur flytur til annars lands og þær ástæður hafa áhrif á stuðninginn og tækifærin sem bjóðast til að aðlagast og verða virkir þátttakendur í nýju búsetulandi sínu.

„Inngilding sem ferli er þegar innflytjandi tekur þátt í svæðisbundinni og markmiðsdrifinni athafnasemi og öðlast hlutverk, stöðu og sambönd í nýju samfélagi. Inngilding sem útkoma er þegar innflytjandinn er orðinn hluti af samfélaginu og heldur fullnægjandi og mikilvægri stöðu innan þess. Hann hefur sambönd við formlegar og óformlegar stofnanir innan samfélagsins og gegnir hlutverki gagnvart þeim. Inngilding snertir á efnahagsleg, félagsleg, menningarleg og stjórnmálaleg svið samfélagsins“ (Viktor Máni Hilmarsson, 2023, bls. 14).

Til að tryggja jafnræði og þar með tækifæri til virkrar þátttöku meðal innflytjenda óháð á hvaða forsendum þeir koma til landsins hefur inngilding innflytjenda og barna þeirra verið ofarlega á stefnuskrá ESB- og OECD-ríkja. Til að vel takist þurfa að liggja fyrir vel skilgreindar

inngildingarstefnur og markviss framkvæmda- eða innleiðingarátætlun sem byggjast á að veita innflytjendum aðgang að kerfum og þjónustu eins og almenningur (innfæddir borgarar). Þannig fái þeir aðgang að menntakerfi, markvissri tungumálakennslu og séu þátttakendur á vinnumarkaði ásamt aðgangi að heilbrigðis- og félagsmálakerfum auk húsnæðismarkaðar (European Commission, 2020; IOM, 2017; OECD/European Union, 2018; UNESCO, 2015).

Í skýrslunni *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration* frá OECD/ESB (2018) kemur fram að „á árunum 2015 til 2017 bárust OECD-ríkjum 5,5 milljónir umsókna um hæli, að teknu tilliti til þeirra 3,4 milljóna Sýrlendinga sem hafa fengið tímabundna vernd í Tyrklandi. [...] Í flestum löndum eru slíkir nýlegir flóttamenn tiltölulega lítill hluti af heildarfjölda erlendra fæddra íbúa, en standa frammi fyrir mörgum áskorunum tengdum inngildingu. Reyndar halda innflytjendur sem hafa verið í gistilöndunum í mörg ár oft áfram að upplifa lakari framfarir en jafnaldrar þeirra sem eru innfæddir. Eitthvað af þessu óhagræði yfirfærast á innfædd börn þeirra“ (OECD/European Union, 2018, bls. 17). Í skýrslunni er lagt til að inngilding innflytjenda og barna þeirra sé nauðsynleg fyrir félagslega samheldni og vöxt „án aðgreiningar“ og þar með verði innflytjendum gert kleift að verða sjálfbjarga og virkir þátttakendur í samfélaginu.

Í New York yfirlýsingunni um flótta- og farandfólk (refugees and migrants), skuldbundu Sameinuðu þjóðirnar ríki til að gera ráðstafanir og bæta eða þróa stefnu um „aðlögun og inngildingu farandfólks (migrants), eftir því sem við ætti, og með sérstakri tilvísun til aðgengis að menntun, heilbrigðisþjónustu, réttlæti og tungumálakennslu“ (UN General Assembly, 2016). Með því að viðurkenna slíkar aðgerðir var talið að ríki innan Sameinuðu þjóðanna myndu draga úr hættu á jaðarsetningu og áhættu varðandi róttækni (radicalization) meðal innflytjenda og að samhliða því yrði stuðlað að velfarnaði þeirra í nýju landi.

### Hlutverk fullorðinsfræðslu tengt inngildingu innflytjenda

Megintilgangur með að tryggja greiðan aðgang að fullorðinsfræðslu er að stuðla að virkri þátttöku sem flestra í samfélaginu og á vinnumarkaði. Samkvæmt UNESCO er fullorðinsfræðsla skilgreind með þessum hætti: „Menntun sem beinist sérstaklega að einstaklingum sem eru álitnir fullorðnir í því samfélagi sem þeir tilheyra til að bæta tæknilega eða faglega hæfni sína, efla hæfileika sína enn frekar, auðga þekkingu sína í þeim tilgangi að ljúka formlegri menntun eða öðlast þekkingu, færni og hæfni á nýju sviði, eða til að hressa eða uppfæra þekkingu sína á tilteknu sviði. Þetta felur einnig í sér það sem kalla má „endurmenntun“, „símenntun“ eða „aðra tækifærismenntun““ (UIS, 2023).

Á Íslandi eru innflytjendur ekki sérstaklega tilgreindir sem markhópur í lögum um framhaldsfræðslu en markmið sem er að finna í lögum þar að lútandi þjóna beinlínis þörfum og aðstæðum innflytjenda sem hafa flust til Íslands. Með tilliti til þess er að finna túlkun á markhóp hjá Fræðslusjóði, sem starfar skv. 10. gr. laga um framhaldsfræðslu nr. 27/2010. Í skilmálum og úthlutunarreglum Fræðslusjóðs (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2014) kemur eftirfarandi fram: „Stjórn Fræðslusjóðs notast við þessa túlkun á markhópi laganna: Markhópur framhaldsfræðslulaga eru allir þeir sem EKKI hafa lokið fullu námi frá framhaldsskóla, þ.e. ekki lokið stúdentsprófi, iðnnámi eða sambærilegu námi og þeir sem EKKI hafa viðurkennt nám eða viðurkennda færni á sama þrepi til starfa í íslensku samfélagi, þótt þeir hafi lokið námi erlendis“ (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2014, bls. 3).

Innflytjendur hafa sérþarfir varðandi aðstoð við fyrstu skrefin inn í samfélagið og sérstaklega áfram út á vinnumarkað. Rannsóknir hérlendis hafa sýnt að innflytjendur mæta takmörkuðum aðgangi að formlegri menntun í framhaldsskóla og háskóla sem takmarkar möguleika þeirra til virkrar þátttöku í samfélaginu og tækifæri þeirra til að nýta sér fyrri reynslu, menntun og hæfni (Unnur Dís Skaptadóttir og Helga Ólafsdóttir, 2010; Unnur Dís Skaptadóttir og Kristín Loftsdóttir, 2019).

Við flutning til nýs lands þurfa innflytjendur að læra tungumálið, læra um samfélagið, fá menntun og fyrri reynslu á vinnumarkaði metna, ásamt að sækja um viðbótarmenntun til að brúa bilið milli fyrri menntunar og þekkingar til að fá gild starfsleyfi eða vottun. Í skýrslu um hæfni frá OECD, *Skills on the Move: Migrants in the Survey of Adult Skills* (2018), kemur fram að litið sé í auknum mæli á fullorðinsfræðslu sem mikilvægan þátt í aðlögun innflytjenda en að þeir (innflytjendur) þurfi meiri hvata og þörf til að taka þátt í fullorðinsfræðslu. Þá standi margar hindranir í vegi þeirra fyrir aðgangi og þátttöku í fullorðinsfræðslu (OECD, 2018).

Í Bandaríkjunum voru árið 2014 samþykkt lög sem samþættu stjórn vinnumarkaðarins og fullorðinsfræðslu undir stjórn Menntamálaráðuneytis, skrifstofu starfsferils auk tækni- og fullorðinsfræðslu (OCTAE). Lögin nefndust Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA). Vegna innleiðingar laganna var sett af stað sérverkefni til að styrkja fullorðinsfræðslumiðstöðvar til að veita innflytjendum greiðan aðgang að tungumálakennslu, starfsþjálfun og samfélagsfræðslu (civics education). OCTAE viðurkenndi að símenntunarmiðstöðvar (adult education programs) væru í lykilstöðu fyrir inngildingu innflytjenda. Þær væru í sterkri stöðu til að flétta tungumálakennslu saman við efnahagslega og borgaralega aðlögun vegna tengsla við nærsamfélag, að þjónusta væri samræmd við þarfir nemenda sem og þarfir þeirra á vinnumarkaði (Kallenbach og Nash, 2016). Helstu áskoranir sem Bandaríkjamenn hafa þurft að mæta tengjast fjármögnun og að tryggja jafnt aðgengi til að hámarka möguleika fullorðinsfræðslu sem tækis til inngildingar innflytjenda (Larrotta, 2017).

Í aðgerðaáætlun Evrópusambandsins um virka þátttöku og inngildingu (*Action plan on integration and inclusion*) 2021–2027 er lögð áhersla á að auðvelda viðurkenningu menntunar sem aflað er í þriðja landi utan Evrópusvæðisins. Efla þurfi sýnileika slíkrar menntunar og auka samburð við evrópska menntun og hæfi. Samhliða því er talið kostur að bjóða upp á brúarnámskeið til að hjálpa innflytjendum að bæta við menntun sem aflað er erlendis sem lykil að hraðari og sanngjarnari þátttöku þeirra á vinnumarkaði, sem gerir þeim kleift að nýta hæfileika sína og færni til fulls. Tekið er sérstaklega fram í þeirri stefnu að þessi leið geti einnig hjálpað innflytjendum að ljúka námi sínu í nýju landi og geti þannig aukið þátttöku þeirra í framhaldsnámi og/eða frekari símenntun (European Commission, 2020).

Ennfremur kemur fram í aðgerðaáætlun ESB um inngildingu og virka þátttöku: „Að læra tungumál nýs lands er afgerandi þáttur í að ná góðum árangri í inngildingu, sem ætti þó ekki að hætta nokkrum mánuðum eftir komu. Tungumálakennsla ætti einnig að vera tryggð fyrir miðstigi og framhaldsnámskeið og vera sniðin að þörfum mismunandi hópa. Að sameina tungumálþjálfun og þróun annarrar færni eða starfsreynslu við meðfylgjandi aðgerðir eins og leikskólafræði hefur reynst sérstaklega árangursríkt til að bæta aðgengi að og árangur af tungumálþjálfun. Að lokum er mikilvægt að öðlast skilning á lögum, menningu og gildum móttökusamfélagsins eins fljótt og auðið er, til dæmis með námskeiðum um

samfélagsfræðslu, fyrir innflytjendur til að taka fullan þátt í móttökusamfélaginu“ (European Commission, 2020, bls. 9).

Á Norðurlöndunum hefur fullorðinsfræðsla sérstöku hlutverki að gegna í sambandi við inngildinguna og hefur sérstaklega skilgreint hlutverk vegna móttöku flóttafólks. Undanfarin ár hefur áhersla á inngildinguna bæði á vinnumarkaði og í samfélaginu tengd tungumálakennslu aukist á Norðurlöndunum. Í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar um tungumálaþjálfun fyrir fullorðna innflytjendur á Norðurlöndunum (*Language training services for adult immigrants in the Nordic countries 2022*) er tekið fram að tungumálakunnátta sé nauðsynleg, sérstaklega til að geta starfað á vinnustað, sem og að aðlagast samfélaginu. Í skýrslunni var tungumálakennsla og þjálfun í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð borin saman. Í öllum þessum löndum er að finna yfirgripsmikil lög sem snúa að stjórnun, skipulagi, fjármögnun og hæfi sem tengist tungumálakennslu fyrir fullorðna innflytjendur. Alls staðar er inngilding í forgrunni í „tungumálaáætlun“ og er sérstaklega tilgreint hvers konar tungumálakennslu eða menntun þátttakendum sé skylt að taka þátt í. Auk tungumálakennslu geta innflytjendur á öllum fjórum Norðurlöndunum þurft að taka þátt í ígildi grunnmenntunar til að efla grunnfærni og möguleika sína til atvinnu (Fabricius og Westerberg, 2023).

## Inngilding innflytjenda og fullorðinsfræðsla á Íslandi

Innflytjendur á Íslandi eru ekki skilgreindir sem markhópur í lögum um framhaldsfræðslu og ekki er sérstök stefna þar sem fullorðinsfræðsla er með skilgreint hlutverk tengt inngildingu innflytjenda. Þó svo að innflytjendur séu ekki sérstaklega skilgreindir hafa þeir sama rétt á aðgengi að fullorðinsfræðslu. Þegar skilgreiningar eru skoðaðar erlendis um hlutverk hennar er lögð áhersla á að mæta þurfi sérstöðu þeirra og stuðla þar með að inngildingu þeirra á vinnumarkaði og í samfélaginu með tungumálakennslu, samfélagsfræðslu, mati á námi og starfsreynslu ásamt starfsþjálfun (Council of Europe, 2020; IOM, 2022; OECD, 2018; UNESCO, 2019b). Einnig er boðið upp á námskeið sem eru hluti af fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur og eru fjármögðuð með einhverjum hætti.

Símenntunarstöðvar á Íslandi og fræðsluaðilar bjóða upp á fjölda námskeiða í íslensku fyrir útlendinga og samfélagsfræðslu, svo sem einstök sérhönnuð námskeið fyrir innflytjendur í ákveðnum starfsgreinum (t.d. fiskvinnslu eða í leikskólustarfsemi). Innflytjendur mega einnig sækja um raunfærnimat á vegum símenntunarstöðva. Svo er innflytjendum einnig gert kleift að sækja um fjölda starfstengdra fagnámskeiða sem nýst geta í starfsþróun samhliða núverandi störfum eða til að komast inn í ákveðna starfsgrein, þ.m.t. fagnámskeið fyrir starfsfólk leikskóla, námskeið um ferðaþjónustu, félagsliðagátt/félagsliðabré, samfélagstúlkun, fagnámskeið í umönnun og grunnnámskeið í fiskvinnslu (Kvasir, e.d.).

Mat á fyrri menntun er viðurkennt sem mikilvægur þáttur í inngildingu innflytjenda og er oft fyrsta skrefið við að meta hvort viðkomandi þarf að sækja um brúarnám eða fullorðinsfræðslu. Hér á landi er þessi þjónusta á vegum ENIC/NARIC. Þjónustan felst í að meta, veita ráðgjöf og aðstoða vegna mats á erlendum prófgráðum á háskólastigi, menntakerfi og matsferli og er í formi sjálfvirkar viðurkenningar, rafræns mats og undirritaðs bréfs. Þjónusta er veitt til einstaklinga, háskóla, vinnuveitenda, fagfélaga, stofnana og hagsmunaaðila (ENIC/NARIC Ísland, 2023). Mat á námi og starfi í iðngreinum er framkvæmt á vegum Iðunnar fræðsluseturs. Iðan er helsta fræðslusetrið með námsframboð iðngreina, þ.m.t. bílgreina, bygginga- og mannvirkjagreina, málm- og véltæknigreina, prent- og miðlunargreina og matvæla- og veitingagreina (Iðan fræðslusetur, e.d.).

Raunfærnimat er mikilvægt verkfæri sem skilgreint er í lögum um framhaldsfræðslu. Það stuðlar að því að innflytjendur fái markvissan stuðning við að taka virkari þátt á vinnumarkaði með aðstoð menntakerfisins ef þess þarf eða með vottun sem tryggir að styrkleiki og hæfni þeirra nýtist í starfi. Raunfærnimat er staðfesting og mat á raunverulegri þekkingu og færni einstaklings óháð því hvernig eða hvar hennar hefur verið aflað. Raunfærni er samanlögð færni sem einstaklingur hefur öðlast, t.d. með starfsreynslu, starfsnámi, frístundanámi, skólanámi, félagsstörfum sem og fjölskyldulífi. „Niðurstöður raunfærnimats eru nýttar til að styttta nám eða sýna fram á og auka færni á vinnumarkaði. Raunfærnimat er öflugur hvati fyrir einstaklinga til enn frekari hæfnipróunar í starfi og/eða til áframhaldandi náms“ (Fræðslumiðstöð atvinnulífisins, e.d.).

Vert er að taka fram að vinnuveitendur á Íslandi eru með ákveðna lögbundna skyldu varðandi inngildingu innflytjenda, sem er að finna í 14. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002: „Atvinnurekandi og stéttarfélag skulu veita starfsmanni með tímabundið atvinnuleyfi upplýsingar um grunnnámskeið í íslensku fyrir útlendinga, mat á menntun

innflytjenda, samfélagsfræðslu og aðra þá fræðslu sem honum og fjölskyldu hans stendur til boða“ (lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002). Hvort þetta sé gert er ekki er skjalfest eða rætt, þar sem ekki er tilgreint hver á að fara með eftirlitshlutverk né skilgreind viðurlög ef það er ekki gert.

Helstu stefnumótandi gögn um inngildingu á vegum íslenska ríkisins í málefnum innflytjenda er framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda. Um þingsályktun er að ræða sem samþykkt er á Alþingi til fjögurra ára í senn. Í framkvæmdaáætluninni eru aðgerðir sem stuðla eiga að þróun í málefnum innflytjenda þvert á samfélagið. Í nýjustu áætluninni, sem samþykkt var á Alþingi í júní 2022, er að finna aðgerðir sem stuðla að inngildingu og eru fræðsluáðilar fullorðinsfræðslu (símenntunarstöðvar) sérstaklega tilnefndir með hlutverk tengt inngildingu í fimm aðgerðum; raunfærnimati fyrir innflytjendur, kappkosta verði að fleiri innflytjendur fái kost á að fá mat á menntun, að íslenskunám verði hæfnimiðað, samfella verði í fræðslu um alþjóðlega vernd og flóttafólk, og aðgerðir verði eflar til að draga úr langtímaatvinnuleysi meðal innflytjenda (þingskjal nr. 1364/2021–2022). Þegar skýrsla þessi er skrifuð er ekki vitað um stöðu þessara verkefna.

Árið 2014 gaf Velferðarráðuneytið út *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks*. Markmið þeirra var „að tryggja árangursríka aðlögun flóttafólks að íslenskum aðstæðum og samhliða stuðla að því að samfélagið komi til móts við þarfir þess“ (Velferðarráðuneytið, 2014, bls. 5). Í 6. gr. um inntak félagslegrar aðstoðar við flóttafólk kemur fram: „Flóttafólk fær fjölþætta þjónustu frá velferðar- og menntakerfinu“ (2014, bls. 6). Er sérstaklega tekið fram að flóttafólk verði hvatt til að stunda íslenskunám og samfélagsfræðslu og að námið „hefjist sem fyrst eftir leyfisveitingu. Veittur er allt að 150.000 kr. styrkur fyrir íslenskunámskeið vegna náms fullorðinna“ (2014, bls. 7–8).

Ýmis verkefni þar sem markmiðið er að stuðla að inngildingu innflytjenda hafa verið unnin á Íslandi á sviði fullorðinsfræðslu með aðstoð styrkja frá þróunarsjóði innflytjendamála. Tilgangur Þróunarsjóðs innflytjendamála er að efla þróunarverkefni og rannsóknir á sviði málefna innflytjenda með það að markmiði að auðvelda innflytjendum aðlögun að íslensku samfélagi og gera samfélaginu betur kleift að koma til móts við þá. Einnig hafa verið veittir þróunarstyrkir frá Menntamála- og/eða Félagsmálaráðuneytum, Erasmus og Erasmus+, í samstarfi við Vinnumálastofnun. Hvergi er hægt að finna sameiginlega skrá yfir öll þau verkefni né upplýsingar um hvort niðurstöður verkefna hafi verið nýttar til að þróa aðferðir í fullorðinsfræðslu í tengslum við inngildingu innflytjenda.

### Íslenskukennsla fyrir útlendinga

Ótvírætt er að tungumál er lykilatriði í aðlögun fólks af erlendum uppruna (OECD.2021). Sú fullorðinsfræðsla sem innflytjendur sækja fyrst og fremst um hér á landi er íslenskukennsla fyrir útlendinga. Hún er hins vegar ekki sérstaklega tilgreind sem námsleið í lögum um framhaldsfræðslu. Heimild fyrir íslenskukennslu er að finna í reglum um úthlutun styrkja til íslenskukennslu fyrir útlendinga sem menntamálaráðherra undirritaði í nóvember 2015. Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti veitir ár hvert styrki til íslenskukennslu fyrir útlendinga sem búsettir eru hér á landi og eru með lögheimili skráð í Þjóðskrá en umsækjendur um alþjóðlega vernd eru undanþegnir kröfu um skráningu í Þjóðskrá meðan umsókn um vernd er í meðferð hjá stjórnvöldum.

Markmiðið með styrkjum frá stjórnvöldum er að gefa innflytjendum, sem búsettir eru á Íslandi, tækifæri til að öðlast nauðsynlega færni í íslensku til að þeir geti orðið virkir samfélagsþegnar á Íslandi.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti fer með yfirstjórn styrkja til íslenskukennslu fyrir útlendinga. Rannís annast umsýslu og afgreiðslu styrktarumsókna fyrir hönd ráðuneytis auk þess að sjá um eftirlit á gæðum námskeiða. Rannís má kalla eftir frekari upplýsingum vegna reksturs og faglegrar framkvæmdar námskeiða, þ.m.t. að fá upplýsingar um reikningshald, fjármögnun, greiðslur nemenda og/eða viðveruskráningu, ásamt upplýsingum um kennara, menntun þeirra, starfsreynslu og námsefni (Rannís, e.d.).

Í reglugerð er vísað til 7. gr. laga um framhaldsfræðslu þar sem kemur fram skilyrði um að viðurkenndur fræðsluaðili fari með námskeiðshald. Vert er að taka fram að í reglugerð um úthlutun styrks er einnig tilgreint að fyrirtæki og stofnanir geti fengið styrk til námskeiðshalds á þeirri forsendu að gerður sé samningur við viðurkenndan fræðsluaðila sem komi til með að annast kennsluna. Ennfremur að í samningi sé tilgreint hverjir samningsaðilar séu ásamt lýsingu á inntaki þjónustunnar og fjárhæð sem greidd er fyrir hana. Vert er einnig að taka fram að löggin um framhaldsfræðslu gera ráð fyrir að fræðsluaðilar sinni raunfærnimati, náms- og starfsráðgjöf og kennslu eftir vottaðri námskrá. Það gera þeir sem sinna eingöngu íslenskukennslu fyrir innflytjendur ekki.

Úthlutun styrkja fyrir íslenskukennslu fer fram í desember ár hvert og miðast alltaf við það fjármagn sem er til ráðstöfunar hverju sinni, s.s. fjárhæð samþykkt í fjárlögum en einnig er tekið tillit til eftirspurnar. Fræðsluaðilar áætla lengd námskeiða og fjölda þeirra nemenda sem koma til með að sækja námskeið. Fræðsluaðilar, sem fá jákvætt svar við umsókn, fá greitt allt að 40% af heildarvilyrði fyrirfram og lokagreiðsla er greidd þegar fullnægjandi upplýsingar hafa borist um námskeið, nöfn og kennitölur þátttakenda. Krafa er gerð um að mæting þátttakenda sé 75% að lágmarki en ekkert er tiltekið varðandi árangur eða lærdóm. Ef fækkun verður á námskeiðum eða varðandi fjölda þátttakenda er upphæð hlutfallslega dregin frá áætluðum heildarstyrk.

Að námskeiði loknu, áður en til lokagreiðslu styrks kemur, ber að senda inn lista með nöfnum og kennitölum nemenda sem sóttu námskeiðin og ber þá að taka mið af þeim sem mættu í 75% kennslustunda að lágmarki. Fækki námskeiðum eða þátttakendum á námskeiðum, frá því sem upphaflega var áætlað, skerðist styrkurinn hlutfallslega sem fækkuninni nemur.

Í ársskýrslu um íslenskukennslu fyrir útlendinga frá 2022 sést að styrkjum var úthlutað til 18 fræðsluaðila sem stóðust umsóknarskilyrði sjóðsins. Sótt var um að halda 1.214 námskeið fyrir alls 14.007 nemendur og voru heildarfjárbeiðnir alls 555,5 m.kr. Ráðuneytið ákvað að úthluta samtals 145,5 m.kr. til námskeiðshalds á tímabilinu. Vegna munar á umræddri upphæð og þeirrar fjárhæðar sem var til úthlutunar var niðurstaðan sú að 18 stofnanir fengu úthlutað til að halda samtals 457 námskeið fyrir alls 5.302 nemendur. Í lok árs uppfylltu 13 stofnanir kröfur vegna tilskilinna nemenda og námskeiðsfjölda og fengu þau fullan styrk en fimm þurftu að þola hlutfallslega skerðingu á úthlutun. Samtals upphæð sem var úthlutað nam tæplega 128,2m.kr. (Rannís, 2022). Til samanburður árið 2015 var úthlutað tvisvar, um vor og haust, alls var sótt um að halda 359 námskeið fyrir 4.669 nemendur upp að fjárhæð 171,8 m.kr. (ath.



reiknilíkan var miðað við lægri upphæð árið 2015) og var úthlutað 107,9 m.kr. vegna 347 námskeiða, samtals 4.093 nemendur (Rannís, 2015). Árið 2015 voru innflytjendur 7,4% íbúa á Íslandi og árið 2022 u.þ.b. 16%.

Árið 2015 var gefin út skýrsla á vegum Capacent um úttekt á íslenskukennslu fyrir útlendinga fyrir Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Rýnt var í stjórnýslu vegna íslenskukennslu og framkvæmd hjá þeim sem veittu þjónustuna. Þar kom fram að þörf væri á heildstæðri stefnu fyrir íslenskukennslu fyrir útlendinga þar sem mat væri gert á framboði námsleiða innan kerfisins, innan háskólastigs og ólíkum námsleiðum á vegum Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. Slík stefnumótun ætti að hafa það að markmiði að samræma vinnubrögð, bæta nýtingu fjármuna og tryggja að „kröftum sé ekki dreift um of á milli ólíkra aðila í menntakerfinu. Mikilvægt er að námskeið og námsleiðir sem í boði eru falli saman í skýra heildarmynd“ (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015b, bls. 37).

Einnig var gerð athugasemd við úthlutun þar sem tekið var fram að þörf væri á að tryggja betur jafnræði um styrki og að úthlutunarreglur yrðu uppfærðar. Ýmsar tillögur og ábendingar voru lagðar fram varðandi stjórnýslu vegna íslenskukennslu, gæða hennar, þ.m.t. að setja þyrfti reglur varðandi hópastærð, að tekið væri tillit til viðkvæms rekstrargrundvallar á landsbyggðinni, að efla þyrfti ytra mat á gæðum og tillaga kom um að endurskoða þyrfti grunnmatsskrá með tilliti til núverandi reynslu fræðsluaðila (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015b). Varðandi framkvæmd íslenskukennslu var lagt til að leita leiða til að bæta samspil og tengingu milli færni- og lokaviðmiða námskrár og kennsluhátta og jafnvel að koma með leiðbeiningar um samræmdara námsmat. Einnig var tekið fram að fræðsluaðilar kæmu kennslumati í „fastari skorður og hafi það sem vinnureglu að veita kennaranum aðgengi að upplýsingum úr því, bæði jákvæðum og neikvæðum niðurstöðum“ (2015b, bls. 37). Tekið var fram að þörf væri á innra mati og gæðaferlum hjá fræðsluaðila og samræmingu vegna miðlunar og varðveislu upplýsinga, einkum og tölfærði vísað var í reglugerð um upplýsingaskyldu framhaldsskóla hvað þessa þætti varðar og að heimildarákvæði í 3. mgr. 13. gr. laga um framhaldsfræðslu yrði nýtt. Talið var nauðsynlegt að fræðsluaðilar „festu í sessi faglega framkvæmd um innra mat og gæðaferla, að niðurstöður gæðavinnu væru skipulega nýttar í umbótastarfi með greiningu á styrkleikum og úrbótatækifærum og að unnin væri umbótaáætlun í því sambandi“ (2015b, bls. 38).

Í ólokinni skýrslu um gæðaúttekt viðurkenndra fræðsluaðila sem sjá um íslenskukennslu fyrir útlendinga, sem unnin er af Ólöfu Júlíusdóttur fyrir hönd Félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, er rýnt í þætti sem varða gæði íslenskukennslu. Fyrstu niðurstöður voru kynntar í júní 2023 og þar kom fram að endurskoða þyrfti námskrá íslensku fyrir útlendinga í grunnnámi, sem gefin var út af Menntamálaráðuneyti árið 2008. Sama ætti við um námskrá Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins vegna innihalds, orðalags og með tilliti til tækninýjunga og samfélagsbreytinga. Það var álit viðmælenda að íslenskunám þyrfti að efla með inngildingunni útlendinga að leiðarljósi og þar með taka frekara tillit til fjölbreyttara getustigs og ólíks málsvæðis nemenda. Einnig kom fram gagnrýni á skort á raunverulegum tengslum námskrár fyrir íslenskukennslu við Evrópska tungumálarammann, þó að námskrá byggði á rammanum. Fræðsluaðilar töldu sig vanta ákveðið verkfæri til að geta starfað samkvæmt honum. Þegar rýnt var í kennslugögn og aðferðir var niðurstaðan sú að fjölbreyttar leiðir væru notaðar til að mæta fjölbreyttri samsetningu nemendahópa og ólíkum þörfum þeirra. Tekið var fram að til að mæta þeim ólíka hópi sem sótti íslenskukennslu væri nauðsynlegt að búa til og uppfæra námsgögn. Bent var á

að sumt efni væri úrelt og að auka þyrfti framboð af rafrænu og gagnvirku námsefni. Hvað gæðaeftirlit með íslenskukennslu varðaði notuðu flestir fræðsluaðilar EQM(+) (European quality mark) gæðakerfið en það nær sjaldnast yfir íslenskukennslu. Þá kom einnig í ljós að einhverjir fræðsluaðilar væru ekki meðvitaðir um síðari hluta 14. gr. laga um framhaldsfræðslu (nr. 27/2010), sem íslenskukennslan fellur undir. Þar kemur fram að fræðsluaðilar eiga að birta opinberlega upplýsingar um innra gæðamat sitt og áætlanir um umbætur í kjölfar þess. Þessar upplýsingar lágu ekki alltaf fyrir hjá fræðsluaðilum né höfðu verið gerðar opinberar meðal þeirra. Flestir fræðsluaðilar byggðu mat sitt á að leggja fyrir nemendur námsmats/kennslukannanir og nýttu síðan þær niðurstöður til að efla íslenskunámið og í því samhengi voru umbótaáætlanir sjaldnast aðgengilegar.

Þegar litið er til umræðu á Íslandi um þátttöku innflytjenda í íslensku samfélagi er lögð áhersla á íslenskukennslu, mikilvægi hennar og þekkingu á íslensku sem lykil að samfélagslegri þátttöku. Umræða um íslenskunám er áberandi þema í niðurstöðum rannsókna á stöðu innflytjenda í íslensku samfélagi (Anh-Dao Tran, 2007; Napierała og Wojtyńska, 2017; Ómar Hjalti Sölvason og Markus Hermann Meckl, 2019; Unnur Dís Skaptadóttir og Helga Ólafsdóttir, 2010; Þóra Christiansen og Erla S. Kristjánsdóttir, 2016). Niðurstöður rannsóknar, sem var framkvæmd á Akureyri meðal kvenna af erlendum uppruna, sýndu að viðmælendur álitu þekkingu í íslensku vera lykil að samfélagslegri þátttöku og aðlögun. Margir þátttakendur í rannsókninni töldu að þeir hefðu frekar bætt enskukunnáttu sína eftir flutning til Íslands. Einnig töldu sumir viðmælendur að þeir kynnu ekki nægilega mikla íslensku (Burdikova, Meckl o.fl., 2018). Viðtalsrannsókn við pólskar konur sem höfðu einhvern tíma upplifað atvinnuleysi sýndi að takmörkuð færni í íslensku væri stór áhrifaþáttur þegar kom að þróun starfsferils eftir flutning þeirra til Íslands (Elín Júlíana Sveinsdóttir, 2012). Þá kom fram í annarri rannsókn, sem Unnur Dís Skaptadóttir og Helga Ólafsdóttir (2010) gerðu, að styrkirnir á vegum ríkisins vegna íslenskukennslu fyrir útlendinga væru of lágir og dygðu jafnvel ekki til að halda góð námskeið. Rannsóknin sneri einnig að því hvernig íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur væri háttað og hvert hlutverk íslenskukennslu væri varðandi inngilding. Einnig bentu rannsakendur á að fáir sem kenndu þessum hópum hefðu aflað sér menntunar sem kennarar í íslensku sem öðru tungumáli (Unnur Dís Skaptadóttir og Helga Ólafsdóttir, 2010).

Ómar Hjalti Sölvason og Markus Hermann Meckl lögðu spurningakönnun fyrir innflytjendur á Íslandi árið 2018. Niðurstöður sýndu að um 58% þátttakenda voru ánægð með aðgang að námskeiðum í íslensku. Hins vegar voru 59% þeirra óánægð með námskeiðin sem þau höfðu sótt (Ómar Hjalti Sölvason og Markus Hermann Meckl, 2019). Rannsóknin leiddi í ljós að fimmtungur innflytjenda á Íslandi hafði ekki sótt tungumálanámskeið hér á landi en 80% sögðust hafa gert það. Helmingur svarenda sagðist hafa tekið eitt til þrjú námskeið í íslensku. Tæplega helmingur, eða 46% svarenda, taldi tungumálakunnáttu sína í íslensku vera lélega eða sagðist alls ekki tala tungumálið. Alls 9% sögðust tala reiprennandi íslensku og fimmtungur svarenda sagði tungumálakunnáttu sína nokkuð góða. Fjórðungur svarenda sagði að tók þeirra á tungumálinu væru hvorki góð né slæm. Konum fannst þær almennt hafa betri tók á tungumálinu en karlar; 18% karlkyns svarenda sögðust ekki tala íslensku (Ómar Hjalti Sölvason og Markus Hermann Meckl, 2019).

Hoffmann, Innes, Wojtyńska og Unnur Dís Skaptadóttir (2021) komust að svipaðri niðurstöðu; að margir innflytjendur á Íslandi segðust vera óánægðir með íslenskukennsluna og kysu að námskeiðin væru sniðin meira að hagnýtri tungumálakennslu sem tengdist meira daglegum

þörfum þeirra. Kennarar fengu almennt jákvæða dóma en gagnsemi námskráa ekki, svarendur lýstu yfir áhyggjum af námsmati og mikill munur væri á getu nemenda á sama námskeiði. Einnig lýstu nemendur yfir skorti á tækifærum til að nýta þekkingu sem aflað var í framhaldsnámi og að skortur væri á aðgengi að námskeiðum á landsbyggðinni (Hoffmann o.fl., 2021).

Í úttekt Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands á þjónustu við flóttafólk á Íslandi kom fram að allir viðmælendurnir hefðu áhuga á að læra íslensku betur og að þeir töldu að færni í íslensku tengdist flestum öðrum þáttum aðlögunar (Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, 2017). Niðurstöður rannsóknar Susan Rafik Hama (2012) sýndu að gæði íslenskunámskeiða spiluðu stórt hlutverk í ákvörðun viðmælenda að taka þátt í fullorðinsfræðslu eða ekki. Viðmælendur tóku sérstaklega fram að kennslan, kennsluaðferðir, menntun kennara sem fór með umsjón námskeiða og námskeiðsumhverfi skiptu máli. Ennfremur kom fram að íslenskukunnátta virtist vera það sem kæmi til með að standa í vegi fyrir þátttöku viðmælenda í öðrum námskeiðum (Susan Rafik Hama, 2012).

Í úttekt á vegum Capacent fyrir hönd Mennta- og menningarmálaráðuneytis (2015b) kom fram að erlendum starfsmönnum ætti að vera gert kleift að sækja íslenskunám á dagvinnutíma og að það ætti að vinna að því að tengja frekar saman íslenskukennslu og atvinnulífið, „með það að markmiði að þátttakendur nái í auknum mæli að beita tungumálinu utan kennslustofunnar“ (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2015b, bls. 38).

### Samfélagsfræðsla

Samfélagsfræðsla er viðurkennd sem mikilvægur þáttur í inngildingunni innflytjenda og hérlendis fer hún fram hjá Símenntunarmiðstöðvum. Samfélagsfræðsla er með vottaða námskrá sem nefnist „Íslensk menning og samfélag“. Tilgangur hennar er „...að auðvelda fólki af erlendum uppruna aðlögun að íslenskum vinnumarkaði og samfélagi. Í náminu er lögð áhersla á íslenskt mál, menningu, samfélag og atvinnulíf ásamt að byggja upp sjálfstraust og samskiptafærni“ (Menntamálastofnun, 2023). Samkvæmt námskrá fer námið fram á íslensku, það er tvö hundruð klukkustundir og jafngildir tíu einingum á framhaldsskólastigi.

Í rannsókn til M.Ed.-prófs í stjórnun menntastofnana eftir Guðrúnu Völu Elíasdóttur (2016) voru helstu tengsl námskrárinnar, *Landnemaskólinn II*, skoðuð og tengsl hennar við áherslur í fræðilegri umfjöllun um námskrárgerð, nám fullorðinna og síðan fjölmenningarlegt nám. Guðrún Vala sagði að hópur fullorðinna sem kæmi til með að nýta sér fullorðinsfræðslu vegna breytinga á vinnumarkaði og samfélaginu almennt færi sífellt stækkandi. „Í þeim hópi eru m.a. innflytjendur sem hafa í mörgum tilvikum lokið framhaldsskóla og háskóla eða hafa einhverja aðra menntun frá heimalandi sínu. Þrátt fyrir að þeir séu ekki sérstaklega skilgreindir sem hluti af markhópi FA (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins) eru þeir samt hópur fólks sem nýtir þjónustu fræðslumiðstöðva. Innflytjendur eiga þess kost að fara á íslenskunámskeið sem flestar fræðslumiðstöðvar bjóða upp á, en því miður er takmarkað framboð á öðru námi sérstaklega fyrir þá. Landnemaskólinn II er ætlaður til þess að koma til móts við fjölbreytileika fullorðinna innflytjenda í framhaldsfræðslu“ (Guðrún Vala Elíasdóttir, 2016, bls. 37).

Niðurstöður leiddu í ljós að námskráin á vegum *Landnemaskóla II* þyrfti að vera sveigjanleg í framkvæmd og uppfylla kröfur um námskrárviðmið sem hentuðu sérstaklega til

fullorðinsfræðslu innflytjenda. Slík námskrá væri gagnleg viðbót í málaflokkinn fræðslumál erlendra námsmanna á sviði fullorðinsfræðslu (Guðrún Vala Elíasdóttir, 2016). „Landnemaskólinn II er jafnframt viðleitni í þá átt að koma til móts við þarfir samfélagsins því fræðsla fyrir innflytjendur hefur mikið vægi í samfélagslegri aðlögun“ (2016, bls. 67). Við gerð *Landnemaskóla II* voru námsgreinar valdar eftir þarfagreiningu meðal innflytjenda með það að markmiði að námið myndi höfða til þeirra og þar með gagnast þeim.

Landneminn er kennsluvefur sem hýsir kennslufni um samfélagsfræðslu fyrir fullorðna innflytjendur, og var settur fram að frumkvæði Félagsmálaráðuneytis. Vinnuálastofnun með aðstoð Mímis, símenntunarmiðstöðvar, sá um að búa til heildrænt kennslufni í samfélagsfræðslu. Landneminn er í sjálfu sér aðgengileg vefsíða þar sem innflytjendum er gert kleift að skrá sig í nám og er allt kennslufni aðgengilegt. Það er því ekki nauðsynlegt að innflytjendur skrái sig í nám hjá símenntunarmiðstöð til að ná sér í námsefni í samfélagsfræðslu.

Þó að boðið sé upp á námskrá um samfélagsfræðslu er samt tekið fram að námskeið séu kennd á íslensku (eitt hæfniviðmið snýr að því að efla ákveðna þekkingu nemenda sem gerir þeim kleift að taka þátt í uppbyggilegum samskiptum). Lengd námskeiðs er um tvö hundruð klukkustundir. Hins vegar er kennsluáætlun tengd landnemanum miðuð við 50 klukkustundir og á vefsíðunni Landneminn.is kemur fram: „Að nemendur fái kennsluna á sínu móðurmáli og er kennslufnið nú þegar aðgengilegt á níu tungumálum. Líklegt þykir að tungumálum muni fjölga er fram líða stundir“ (Landneminn, 2023). Hvergi er að finna upplýsingar um fjölda innflytjenda sem nýtir sér vefsíðuna Landneminn og námsefni sem þar er að finna og hvergi er minnst á hvernig námsefnið nýttist þeim.

Ekki liggja heldur fyrir neinar upplýsingar eða tölfræði um aðsókn í samfélagsfræðslu eða hvort samfélagsfræðsla hafi gagnast innflytjendum hjá símenntunarmiðstöðvar. Flestar upplýsingar sem er að finna snúa að nemendum sem sækja samfélagsfræðslu og móttöku flóttafólks. Slík námskeið eru fastir liðir í móttökupjónustu flóttafólks og greitt er fyrir námskeið á vegum yfirvalda þegar fólk fær viðurkennt dvalarleyfi eða alþjóðlega vernd. Í ársskýrslu Mímis, símenntunarmiðstöðvar frá árinu 2022, kom fram lýsing á námskeiðinu Landneminn – samfélagsfræðsla fyrir flóttafólk og var fjöldi klukkustunda 40. Tekið var fram að sjö námskeið hefðu verið haldin en hvergi var minnst á fjölda nemenda, hvort allir nemendur kláruðu námskeið og hvergi var að finna ytra eða innra mat á námskeiði (Mímir, 2022).

### [Mat á menntun/raunfærnimat](#)

Oft kemur fram í rannsóknum hérlendis um innflytjendur á vinnumarkaði að skortur sé á viðurkenningu á fyrri menntun og/eða starfsreynslu í núverandi starfi (Aleksandra Chipala og Sólborg Jónsdóttir, 2014; Elsa Arnardóttir og Rúnar Helgi Haraldsson, 2014; Napierała og Wojtyńska, 2017). Félagsvísindastofnun framkvæmdi viðhorfskönnun árið 2009 sem leiddi í ljós að áður en fólk flutti til Íslands höfðu flestir sinnt starfi í upprunalandinu sem tengdist menntun þeirra en eftir komuna hingað til lands voru flestir í ósérhæfðu starfi (Vala Jónsdóttir o.fl., 2009). Árið 2018 komust Burdikova, Barillé, Meckl og Soffía Gísladóttir að álíka niðurstöðum í rannsókn sem framkvæmd var meðal kvenna af erlendum uppruna á Akureyri. Niðurstöðurnar sýndu að 30% kvenna af erlendum uppruna áttu erfitt með að fá störf við hæfi þar sem menntun þeirra nýttist samanborið við 8% íslenskra kvenna. Þær áttu í miklum

erfiðleikum að fá menntun sína viðurkennda vegna þess að þær störfuðu ekki á þeim vettvangi sem þær voru menntaðar til. Ennfremur töldu margar þeirra að þær skorti upplýsingar hvert þær ættu að snúa sér varðandi mat á námi (Burdikova, Barillé o.fl., 2018). Í skýrslu Alþýðusambands Íslands frá árinu 2018 kom fram að prófgráður nýttust í mjög litlum mæli hjá erlendu starfsfólki sem fékk atvinnuleyfi árið 2017. Flestir fengu atvinnuleyfi til að starfa á öðrum sviðum en fólk hafði menntað sig til og átti þetta mun oftar við um konur (72%) en karla (54%) (Alþýðusamband Íslands, 2018).

Að mestu leyti er raunfærnimatskerfið sjálft á Íslandi byggt upp til að mæta þörfum fólks sem hefur ákveðið vald á íslensku tungu og þó að allir eigi rétt á að sækja um raunfærnimat hjá fræðsluaðila er augljóst að stór hluti innflytjenda er útilokaður frá því vegna íslenskukunnáttu sinnar.

Helstu gögn tengd raunfærnimati vegna innflytjenda er að finna í niðurstöðum þriggja ára stefnumótandi tilraunaverkefnis, sem ber heitið VISKA (Visible skills of adults). Verkefnið var styrkt af menntaáætlun Evrópusambandsins (Erasmus+ KA3) og var Ísland eitt fjögurra landa sem tók þátt ásamt Írlandi, Noregi og Flæmingjalandi. Ábyrgðaraðilar vegna framkvæmdar verkefnisins voru Iðan fræðslusetur og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins fyrir hönd Mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Tilgangur verkefnisins „var að gera færni innflytjenda sýnilega, skoða möguleika í raunfærnimati fyrir innflytjendur og varpa ljósi á þær áskoranir sem upp koma“ (Arnheiður Gígja Guðmundsdóttir o.fl., 2020).

Í verkefninu fór 51 innflytjandi (flestir af pólskum uppruna) í gegnum ferlið og „útskrifaðist úr raunfærnimati“ í starfsgreinunum húsasmíði, málaraíðn, matartækni og þernustörfum. Að auki fóru sex aðilar í gegnum raunfærnimat í almennri starfshæfni og var það gert hjá Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum. Verkefnið var byggt á raunfærnimatsferlum og með notkun verkfæra sem notuð hafa verið hérlendis vegna framkvæmdar raunfærnimats. Ein helsta áskorunin sem kom fram var að þörf væri á að þýða allt kynningarefnið og gátlista og þó að allt væri þýtt var ljóst að skortur væri á þekkingu meðal innflytjenda varðandi raunfærnimat og sömuleiðis ávinningur sem af því hlytist. Verkefnið leiddi í ljós að þörf væri á stórátaki í aðgengi innflytjenda að menntakerfi, að mikilvægt væri að formfesta tungumálastuðning, bæði í skólakerfinu og á vinnumarkaði. „Reynsla þeirra sem tóku þátt í VISKA leiddi í ljós mikilvægi þess að greiða aðgengi innflytjenda að raunfærnimati og íslensku menntakerfi. Þessu þarf að fylgja eftir með upplýsingum og ráðgjöf um hvernig íslenskt menntakerfi er uppbyggt“ (Arnheiður Gígja Guðmundsdóttir o.fl., 2020, bls. 2).

Helstu niðurstöður VISKA-verkefnisins sem nýta mætti í stefnumótun varðandi fullorðinsfræðslu og innflytjendur voru:

- Þróa og efla tengslanet hagsmunaaðila í sveitarfélögum og á landsvísu (stefnumótendur, aðilar vinnumarkaðarins og fagfólk sem vinnur með raunfærnimat/mat á færni).
- Þróa og/eða aðlaga verkfæri sem nýtt eru í mati á færni, með rafrænum miðlum og einstaklingsnálgun í huga, til að nýta með sérstökum markhópum og tryggja gæði raunfærnimatsferlisins.
- Skapa sameiginleg viðmið fyrir skráningu og mat á yfirferanlegri færni fyrir fjölbreytta markhópa (innflytjendur og/eða fólk með litla formlega menntun).

- Þjálfun og/eða færniuppbygging fyrir náms- og starfsráðgjafa og aðra fagaðila sem koma að raunfærnimati, með ákveðna markhópa í huga.
- Bæta aðgengi að þeirri þjónustu og stuðning sem í boði er og auka þekkingu á raunfærnimati, með ákveðna markhópa í huga (Viska project, e.d., bls. 12).

Vegna mikilvægis þess að hafa markvissa stefnu þar sem innflytjendum sé veitt aðstoð við að fá menntun og reynslu metna er gott að hafa hugtökin „brain drain“ og „brain overflow“ í huga. Atgervisflótti (brain drain) þýðir tap á færni fyrir upprunalandið, á hugmyndum og nýsköpun, fjárfestingu þjóðarinnar í menntun og á skatttekjum, en síðast en ekki síst er um tap á mikilvægri þjónustu í heilbrigðis- og menntageiranum að ræða. Heilaflæði (brain overflow) í viðtökulöndunum getur leitt til misnotkunar og í kjölfarið skert starfshæfni innflytjenda (OECD, 2008).

## Vinumarkaðsinngilding fullorðinsfræðslu og innflytjenda á Íslandi

Á Íslandi er þátttaka innflytjenda á vinnumarkaði mjög mikil, sem ætti að vera jákvætt og ýta undir að fólk sem flytur til Íslands fái aðgang að samfélaginu. Samkvæmt tölfræði um atvinnuþátttöku innflytjenda frá löndum OECD var Ísland með næsthæsta hlutfall atvinnuþátttöku, eða 88,5% (OECD, e.d.-b). Skilgreining á atvinnuþátttöku innflytjenda hjá OECD er reiknuð sem hlutfall starfandi og atvinnulausra erlendra fæddra einstaklinga á aldrinum 15–64 ára af heildarfjölda erlendra fæddra (virkra og óvirkra einstaklinga) á sama aldri.

Efnahagsleg velgengni í greinum á borð við ferða- og byggingariðnað samhliða skorti á vinnuafl í greinum tengdum heilbrigðis- og félagsþjónustu ásamt fræðslustarfsemi hefur kallað á fjölgun innflytjenda (Innflytjendur bera uppi fjölgunina, 2023). Innflytjendur flytja til Íslands vegna atvinnu (Ómar Hjalti Sölvason og Meckl, 2020). Innflytjendur frá löndum utan EES/EFTA-ríkja eru oftast með ráðningarsamning sem er samofinn dvalarleyfi og er því gefinn út á undan flutningi til landsins (Wahlgren og Geiger, 2023). Enn er meirihluti innflytjenda á Íslandi hins vegar frá löndum innan EES/EFTA-svæðisins (Hagstofa Íslands, 2022). Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið sameinar aðildarríki innan ESB- og EFTA-ríkja. Þrjú lönd innan EES, þ.e. Ísland, Liechtenstein og Noregur eru á einum markaði, svonefndum „innri markaði“. EES-samningurinn tryggir jöfn réttindi og skyldur innan innri markaðarins fyrir einstaklinga og rekstraraðila á EES-svæðinu (European Free Trade Association, 2023). Lagaleg skilyrði til að flytja til Íslands sem EES/EFTA-ríkisborgari krefjast virkrar þátttöku og getu til að halda sér uppi fjárhagslega, þ.e.a.s. að atvinnuþátttaka er oftast ástæða fyrir dvöl á Íslandi. Í 84. gr. laga um útlendinga eru tilgreind bæði réttindi og skilyrði um að EES/EFTA-borgari fái að dveljast á Íslandi lengur en þrjá mánuði. Einstaklingur sem er launþegi eða sjálfstætt starfandi þarf að sýna fram á „nægilegt fé fyrir sig og aðstandendur sína til að verða ekki byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar meðan á dvöl stendur“ (lög um útlendinga nr. 80/2016).

Samkvæmt tölum frá OECD vegna meðallauna, þá var Ísland með hæstu meðallaun innan OECD-ríkja, eða 79.473 bandaríkjadollara á mann árið 2022, en meðallaun til dæmis í Ungverjalandi voru einungis 28.475 bandaríkjadollarar á mann það árið (OECD, e.d.-a). Hagsjá Landsbankans árið 2022 lýsti yfir skorti á vinnuafl í íslensku hagkerfi og í þeirri greiningu kom fram: „... er ljóst að ekki er hægt að manna öll störf nema með innfluttu vinnuafl. Hagvöxtur og aukin umsvif eru umfram náttúrulega fjölgun innlends vinnuafls, sem hefur í för með sér aukna þörf á innfluttu vinnuafl“ (Landsbankinn, 2022). Gera má ráð fyrir að innflytjendum haldi áfram að fjölga hérlandis með tilliti til þessara tveggja breytna eingöngu. Ísland er talið vera tilvalinn áfangastaður fyrir innflytjendur í leit að betri framtíðarhorfum.

Með tilliti til ákalls vinnumarkaðarins á aðflutt vinnuafl er hægt að álykta að ákveðin ábyrgð hvíli á vinnumarkaðnum á að vel sé staðið að inngildingunni innflytjenda og stuðningi við þá. Aftur má minnst á 14. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002: „Atvinnurekandi og stéttarfélag skulu veita starfsmanni með tímabundið atvinnuleyfi upplýsingar um grunnnámskeið í íslensku fyrir útlendinga, mat á menntun innflytjenda, samfélagsfræðslu og aðra þá fræðslu sem honum og fjölskyldu hans stendur til boða“ (lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002). Ennfremur er vert að skoða helstu markmið sem er að finna í lögum um framhaldsfræðslu sem snúa að stuðningi við að koma fólki inn á og/eða að ná framförum á vinnumarkaði, með sérstöðu innflytjenda í huga:

- að veita einstaklingum á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki viðeigandi námstækifæri,
- að gefa einstaklingum færi á að efla starfshæfni sína og efla ábyrgð þeirra í því tilliti,
- að skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna,
- að veita einstaklingum sem búa við skerta möguleika til náms eða atvinnuþátttöku framhaldsfræðslu þar sem tekið er mið af ójafnri stöðu þeirra og hæfni (lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010, 2. gr.).

### Niðurstöður rannsókna á Íslandi vegna innflytjenda á vinnumarkaði

Jafnvel þó að innflytjendur hafi góðan aðgang að vinnumarkaði hérlandis hafa rannsóknir og greiningar á stöðu innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði sýnt að innflytjendur standa höllum fæti samanborið við innfædda. Þeir mæta hindrunum vegna bakgrunns og sérstöðu sinnar sem innflytjendur. Í rannsóknunum var sjónum beint að hlutverki fullorðinsfræðslu ásamt markmiðum sem er að finna í lögum um framhaldsfræðslu og dregnir fram þeir þættir sem gætu stuðlað að jöfnum tækifærum til framfara á vinnumarkaði meðal innflytjenda með betri aðgangi að fullorðinsfræðslu eins og hún er nú skilgreind.

MIPEX (Migrant integration policy index) er ákveðið verkfæri sem mælir stefnumótun tengda inngildingunni innflytjenda í 56 löndum. Um er að ræða yfir átta stefnuvísa sem hafa verið þróaðir til að draga fram greinargóða mynd af tækifærum innflytjenda til inngildingar í samfélaginu. Í MIPEX-niðurstöðum sem birtar voru 2019 var rýnt í hreyfanleika á vinnumarkaði (labour market mobility). Niðurstöður sýndu að innflytjendur utan ESB bjuggu við hindranir á vinnumarkaði á Íslandi. Tekið var sérstaklega fram að innflytjendur utan ESB höfðu fá tækifæri til að bæta fægni sína og starfsferil, ólíkt innflytjendum í Vestur-Evrópu eða á öðrum Norðurlöndum (Solano og Huddleston, 2020).

Árið 2019 var birtur *Félagsvísir: Sérhefti um innflytjendur á vegum Hagstofu Íslands*. Markmið greiningarinnar var að draga upp heildstæða mynd af stöðu innflytjenda á Íslandi. Þegar horft var á breytur tengdar atvinnu kom í ljós að miðgildi heildartekna þegar þær voru bornar saman var að jafnaði lægra hjá innflytjendum en innfæddum. Dreifing á tekjum sýndi fram á að hlutfallslega færri innflytjendur en innlendir voru með mjög háar heildartekjur (Hagstofa Íslands, 2019). Þrátt fyrir mikla atvinnuþátttöku hérlandis er tekið fram í sérheftinu að innflytjendur mæti erfiðleikum: „Þó að atvinnutækifæri séu hlutfallslega mörg hér á landi geta innflytjendur engu að síður átt í erfiðleikum við að komast inn á íslenskan vinnumarkað og óvíst er hvort hæfni þeirra sé viðurkennd“ (Hagstofa Íslands, 2019, bls. 26). Einnig er tekið fram að algengara sé að innflytjendur séu „ofmenntaðir fyrir störf sem þeir gegndu en innlendir“ (bls. 29). Ofmenntun er skilgreind sem „hlutfall háskólamenntaðra í störfum sem krefjast lítillar menntunar eða meðalfærni“ (bls. 29). Þegar kom að vinnutíma var ályktað sem svo að innflytjendur ynnu oftast á óhefðbundnum vinnutíma, eða á næturnar, kvöldin og um helgar.

Unnur Dís Skaptadóttir og Kristín Loftsdóttir greindu helstu hindranir sem konur af erlendum uppruna mættu í íslensku samfélagi, þar á meðal á vinnumarkaði. Niðurstöður sýndu að þær voru virkar á vinnumarkaði og að þátttaka þeirra væri meiri en innlendra kvenna. Ennfremur kom fram að konur af erlendum uppruna ynnu oftast einhæf láglaunastörf, oftast en karlar. Þær væru oft ofmenntaðar fyrir þau störf sem þær sinntu, ættu erfitt með að komast áfram í



starfi, þær unnu oftast en innlendar konur í vaktavinnu og vinnudagurinn var langur, og að mestu með öðru fólki af erlendum uppruna. Atvinnuleysi var meira meðal þeirra en meðal innlendra kvenna og sumir hópar kvenna (t.d. flóttakonur) höfðu litlar eða engar upplýsingar um stéttarfélag og mikilvægi þeirra í íslensku samfélagi (Unnur Dís Skaftadóttir og Kristín Loftsdóttir, 2019, bls. 10).

Burdikova, Barillé, Meckl og Soffía Gísladóttir (2018) bentu á í sinni eiginlegu rannsókn að kvenkyns innflytjendur teldu erfitt að fá menntun sína viðurkennda hér á landi og oftast væri ástæðan sú að þær störfuðu ekki við þá starfsgrein sem þær voru menntaðar til að vinna við. Ennfremur kom í ljós að oft skorti upplýsingar hvernig eða hvert þær ættu að leita eftir aðstoð vegna mats á námi og fyrri reynslu í starfi. Einnig hafa rannsóknir sýnt að sjaldgæft er að innflytjendur séu í stjórnunarstöðum á vinnumarkaði eða innan stjórnsýslunnar og hjá hinu opinbera (Claudie Ashonie Wilson og Auður Tinna Aðalbjarnardóttir, 2019; Napierała og Wojtyńska, 2017).

Markviss greining á stöðu innflytjenda á vinnumarkaði á tímum covid var framkvæmd á vegum Vífils Karlssonar f.h. Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi og var birt í ágúst 2022. Niðurstöður sem varða hlutverk fullorðinsfræðslu og möguleika innflytjenda á vinnumarkaði voru eftirfarandi: Einstæðir foreldrar af erlendum uppruna og innflytjendur með stutt starfsnám (frekar en ófaglærðir innflytjendur) voru óánægðari með laun en aðrir innflytjendur. Þeir voru almennt óánægðari með atvinnuöryggi en innfæddir og tekjur mældust lægri hjá innflytjendum. Verulega hallaði á innflytjendur í skólakerfinu (að háskólastigi undanskildu), menntun innflytjenda á vinnumarkaði var almennt meiri en innfæddra og innflytjendur voru ólíklegri til að sækja um endurmenntun en innfæddir (Vífill Karlsson, 2022).

### Sértæk úrræði fyrir innflytjendur og vinnumarkað

Fullorðinsfræðsla, sérstaklega símenntunarstöðvar, gegnir mikilvægu hlutverki og sjá þær um sértækt úrræði tengd endurhæfingu eða endurkomu fólks á vinnumarkaðinn eftir fráveru tengda veikindum eða atvinnumissi. Innflytjendur hafa sama rétt til slíks stuðnings og þjónustu.

Vinumálastofnun (VMST) er ábyrg fyrir framkvæmd á lögum tengdum vinnumarkaðnum, þar meðal lögum um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006 og lögum um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2006. Markmið laganna felur í sér meðal annars að veita einstaklingum viðeigandi aðstoð til að verða virkir þátttakendur á vinnumarkaði ásamt að stuðla að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar vinnuafis á landinu. Almenn þjónusta sem atvinnuleitendum er kleift að sækja hjá VMST eru skráning, mat á færni, ráðgjöf og úrræði ásamt vinnumiðlun, auk samvinnu við aðra þjónustuaðila um úrræði og vinnumarkaðsaðgerðir (Vinumálastofnun, 2023).

Innan VMST er starfrækt sérstök alþjóðadeild, sem sinnir sérhæfðri þjónustu við innflytjendur í atvinnuleit. Meðal verkefna sem alþjóðadeild ber ábyrgð á eru ráðgjöf, vinnumiðlun og ákveðin úrræði og námskeið með það að markmiði „að auka virkni í atvinnuleit á íslenskum vinnumarkaði“ (Vinumálastofnun, 2022). Einnig er sértækt fjölmenningsvið með það hlutverk að sinna flóttafólki í þeim tilgangi að aðstoða það í atvinnuleit og við að fóta sig á íslenskum vinnumarkaði. Þjónustan felst m.a. í að skrá fólkið í íslenskukennslu og samfélagsfræðslu ásamt að aðstoða við atvinnuleit.

Þegar rýnt er í ársskýrslu VMST frá 2022 er skortur á upplýsingum og tölfræði er varðar sérstaka þjónustu/úrræði sem eru skilgreind hér að framan vegna innflytjenda, það er að segja fyrir utan tölfræði um þjónustu sem er sérstaklega fyrir flóttafólk. Í ársskýrslu VMST frá 2022 kemur fram að samtals 404 úr hópi flóttafólks sóttu samfélagsfræðslu á vegum VMST (275 á höfuðborgarsvæðinu og 129 á landsbyggðinni) og 2093 sóttu íslenskukennslu á vegum þeirra (1766 á höfuðborgarsvæðinu og 327 á landsbyggðinni) (Vinnumálastofnun, 2022). Flóttafólk á Íslandi á rétt á íslenskukennslu og samfélagsfræðslu við leyfisveitingu skv. *Leiðbeinandi reglum fyrir sveitarfélög um móttökubjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks* (Velferðarráðuneytið, 2014). Árið 2022 fengu 3455 einstaklingar á flótta vernd á Íslandi (Útlendingastofnun, 2022). Hvergi er hægt að finna skýringu á þeim fjölda flóttafólks sem átti rétt á íslenskukennslu og samfélagsfræðslu og þeim fjölda sem VMST veitti þjónustu.

Virk starfsendurhæfingarsjóður er sjálfseignarstofnun með aðild að öllum helstu samtökum, stéttarfélagum, sveitarfélögum og atvinnurekendum á vinnumarkaðnum. Hlutverk Virk er að móta, samþætta og hafa eftirlit með þjónustu á sviði starfsendurhæfingar. Hún miðar markvisst að atvinnuþátttöku einstaklinga með heilsubrest sem stefna að aukinni þátttöku á vinnumarkaði. Aðferðirnar sem Virk beitir í endurhæfingu felast í að kortleggja styrkleika og þær hindranir sem einstaklingar glíma við til vinnu og/eða náms, ásamt að sinna meðferð, ráðgjöf og fræðslu með það að markmiði að auka starfs- og námsgetu. Vinnsla á þessari greiningu fór fram samhliða vinnu samstarfshóps um heildarendurskoðun framhaldsfræðslu. Fulltrúar frá Virk kynntu starfsemi sem tengist fullorðinsfræðslu fyrir fólk í endurhæfingu. Spurt var sérstaklega um tölfræði tengda innflytjendum sem hafa nýtt sér þjónustu Virk. Eftirfarandi er svar sem samstarfshópurinn fékk vegna þjónustu við einstaklinga af erlendum uppruna:

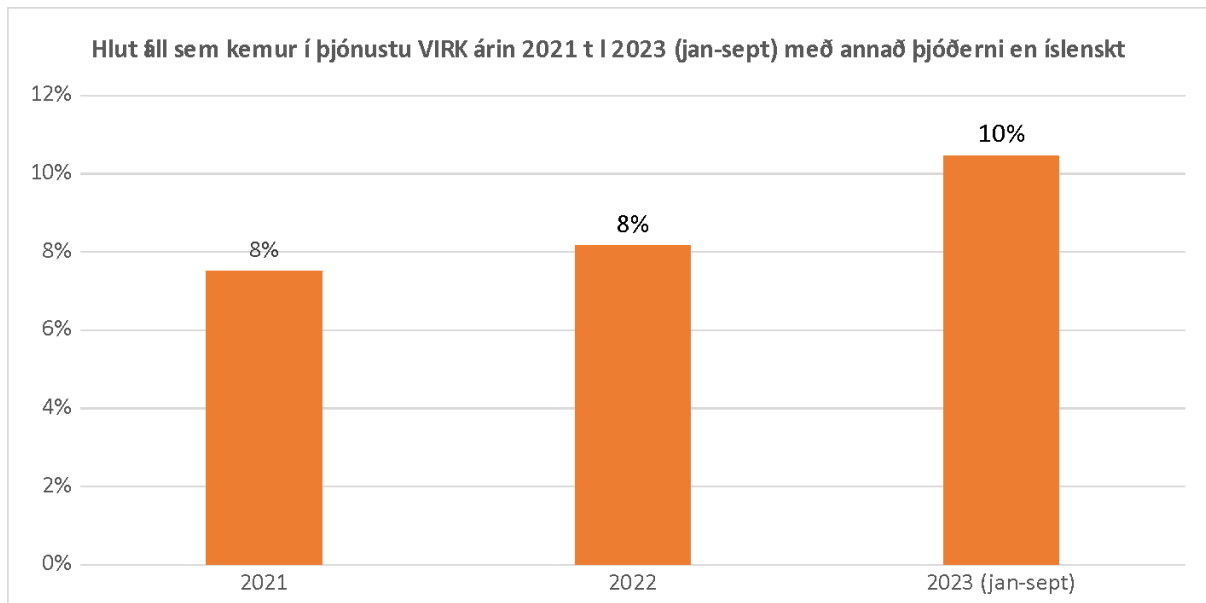
VIRK á í samstarfi við ýmsa aðila um þjónustu fyrir fólk með erlendan uppruna. Hringsjá – náms- og starfsendurhæfing er gott dæmi um þetta. Þar eru tvö sérstök úrræði fyrir fólk af erlendum uppruna þar sem sérstaklega er rýnt í stöðu hvers og eins. Þetta úrræði er gjarnan nýtt þegar fólk er nýkomið í þjónustu svo starfsendurhæfingin verði markviss og við hæfi hvers og eins.

1. *Matsbraut fyrir fólk af erlendum uppruna* með hæfniprep 1–3 í íslensku/grunnfærni í ensku. Markmið úrræðisins er að auka daglega virkni og gera raunhæft mat á stöðu einstaklings varðandi atvinnuþátttöku og íslenskukunnáttu.
2. *Sérstakur stuðningur fyrir fólk af erlendum uppruna*. Markhópur: Ætlað fyrir einstaklinga sem ekki geta sinnt hópúrræðinu Matsbraut fyrir fólk af erlendum uppruna af ýmsum ástæðum, s.s. vegna tungumálaerfiðleika, þurfa meiri stuðning vegna skertrar starfsgetu eða af öðrum ástæðum. Markmið úrræðisins er að leggja mat á stöðu einstaklings hvað varðar næstu skref í átt að atvinnuþátttöku.

Í úrræðaflóru VIRK er auk þess fjöldinn allur af úrræðum sem einstaklingar af erlendum uppruna geta farið á þegar þörf er til staðar sem miðar að því að efla fólk á vinnumarkaði. T.d. eru fjölmörg úrræði á vegum símenntunarmiðstöðva, nám hjá NTV og Promennt, námskeið hjá Vinnueftirlitinu o.fl. fræðsluaðilum auk fjölbreyttra sjálfsefningarnámskeiða. Við erum ekki að búa til slík námskeið sjálf, en kaupum þau úrræði sem eru til á markaðnum og gagnast einstaklingum í takt við þeirra þarfir og hæfni. Oftast eru tungumálaerfiðleikar helsta hindrunin í að fólk fái betri störf. Stéttarfélag eins og t.d. Efling bjóða einnig upp á margvísleg námskeið fyrir sína

félagsmenn og styðjum við fólk einnig til þátttöku á slík námskeið ef þörf er á og fjárhagur er bágur.

Þá nýta sumir einstaklingar af erlendum uppruna sér þjónustu atvinnulífstengla VIRK ef þörf er sérstakrar aðstoðar við að fá vinnu við hæfi (Virki starfsendurhæfingarsjóður, munnleg heimild, svar við fyrirspurn frá samstarfshópi um heildarendurskoðun framhaldsfræðslukerfisins, 2023). Taflan hér að neðan fylgdi tölvupósti.



## Alþjóðleg stefnumótun og rannsóknir

Þar sem saga Íslands varðandi fjölskylduflutning og inngildinguna er með beinum hætti tengd stefnu og þróun í fólksflutningum og efnahagsþróun á heimsvísu, er mikilvægt að rýna einnig í alþjóðlegar stefnur, þróun og rannsóknir á því sviði. Hér á eftir eru birtir mikilvægir punktar úr stefnuvísunum og niðurstöðum rannsókna á vegum alþjóðlegra stofnana eins og OECD, Evrópusambandsins og UNESCO. Einnig eru teknar saman upplýsingar frá Norðurlöndunum og að lokum er stutt kynning á löggjöf og þróun á sviði fullorðinsfræðslu og þróun hennar, í þeim tilgangi að stuðla að inngildingunni innflytjenda í Bandaríkjunum.

### Evrópusambandið

Árið 2021 var gefin út ályktun ráðsins um stefnumótandi ramma fyrir evrópska samvinnu í menntun og þjálfun í átt að evrópska menntasvæðinu og víðar (2021–2030). Þar kom eftirfarandi fram: „Hvetja skal til allra annarra aðgerða í átt að víðtækari inngildingunni, svo sem að styðja aðgengi að gæðamenntun án aðgreiningar fyrir fatlað fólk, einstaklinga með sérstakar námsþarfir, nemendur með innflytjendabakgrunn og aðra viðkvæma hópa, styðja við endurkomu í menntun í sjónarhóli símenntunar og veita þeim tækifæri til að komast út á vinnumarkaðinn sem hafa mismunandi menntun og þjálfunarleiðir að baki“ (Council of the European Union, 2021, bls. 5). Eftirfarandi samantekt er lýsing á leiðum sem Evrópusambandið hefur valið að nýta í fullorðinsfræðslu sem verkfæri til að stuðla að inngildingunni innflytjenda ásamt að efla möguleika þeirra á virkri þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði.

### Fullorðinsfræðsla og tungumálakennsla

Ekki fer á milli mála að Evrópusambandið hefur lagt mikla áherslu á tungumálanám og inngildingaráætlanir. Það telur upp 24 mismunandi opinber tungumál á vinnumarkaði og aðilar innan ESB bæta við þremur öðrum. Enskumælandi lönd fá almennt meira flæði innflytjenda, sem er líklega vegna útbreiddrar enskukennslu sem erlendis tungumáls. Í Evrópusambandinu læra 96 prósent allra nemenda sem stunda efri framhaldsmenntun ensku sem erlent tungumál, en hluti nemenda lærir spænsku, frönsku og þýsku – eða 26 prósent, 22 prósent, og 20 prósent, í sömu röð (Eurostat, 2020). Linguistic Integration of Adult Migrants (LIAM), á vegum áætlunar um tungumálastefnu Evrópuráðsins, miðar að því að hjálpa aðildarríkjum að þróast án aðgreiningar í tungumálastefnu, sem byggir á sameiginlegum gildum Evrópuráðsins.

Árið 2017 stóð LIAM fyrir samantekt úr ýmsum stefnumótandi skjölum eins og samþykktum, ályktunum og skýrslum á vegum ýmissa löggjafarnefnda og þinga innan ESB, þ.m.t. The Committee of Ministers (*i. Ráðherranefnd*), The Parliamentary Assembly (PACE) (*i. Evrópuþing*) og The Congress of Local and Regional Authorities. Í þeirri skýrslu var að finna 34 blaðsíður með stefnumótandi ákvörðunum frá árinu 1998–2015 tengdum tungumálakennslu, fullorðinsfræðslu og inngildingunni innflytjenda á vinnumarkaði og í samfélaginu (Council of Europe, 2017).

Nú á dögum gera aðildarríki Evrópuráðsins í auknum mæli kröfu um að fullorðnir innflytjendur nái ákveðinni lágmarksfærni í tungumáli viðkomandi lands áður en þeim er veittur réttur til langtímadvalar og þar fyrir utan ríkisborgararéttur. Til að styðja slíka stefnu hafa mörg

aðildarríki beinlínis framkvæmt eða fjármagnað aðgerðir varðandi tungumálakennslu (van Avermaet og Extramiana, 2011).

Í aðgerðaáætlun Evrópusambandsins um inngildingu og virka þátttöku 2021–2027 er lögð rík áhersla á að aðildarríkin nýti fjármögnun ESB til fulls til að tryggja að fleiri innflytjendur taki þátt í alhliða tungumálþjálfun og samfélagsfræðslu, sem hefst við komu, og fylgja þeim á leið sinni til inngildingar/virkrar þátttöku (European Commission, 2021). Félagsmálasjóður Evrópu (ESF) er einn helsti sjóður Evrópusambandsins sem stuðlar að inngildingu og var stofnaður samkvæmt Rómarsáttmálanum með það fyrir augum að bæta hreyfanleika starfsmanna og atvinnutækifæri. Aðgerðir og rekstrarreglur tengdar ESF voru endurskoðaðar til að endurspegla þróun efnahags- og atvinnuástands í aðildarríkjunum, sem og þróun pólitískrar forgangsröðunar, sem skilgreind er á vettvangi ESB. Lögð er áhersla á fjóra meginþætti og einn þeirra er að fjárfesta í menntun, þjálfun og starfsþjálfun fyrir færni og símenntun (European Parliament, 2023).

Dæmi um verkefni styrkt af ESF er „Bremen Integration Qualification“ (BIQ) í Þýskalandi og er markmið verkefnisins að styðja unga innflytjendur í að læra þýsku með því að bjóða upp á tungumálakennslu fimm daga vikunnar. Því er ætlað að aðstoða innflytjendur í leit að iðnnámi og við atvinnuleit. Í verkefninu er lögð áhersla á aðgengi að námi og að skapa leiðir til vinnu. Fimm vikna starfsnám er í boði fyrir ungt fullorðið fólk á aldrinum 18 til 26 ára sem hjálpar þátttakendum að öðlast reynslu og skilning á atvinnulífinu í Þýskalandi. Þessi stuðningur er ómetanlegur fyrir ungt fólk sem kemur til Þýskalands (Zentrum für Schule und Beruf, 2020).

Sem hluta af kjarnagildum, stefnu og markmiðum til að efla hreyfanleika og þvermenningarlegan skilning hefur Evrópusambandið (ESB) frá upphafi skilgreint tungumálanám og fjöltyngi í mikilvægum forgangi á öll stigum í menntakerfi og fjármagnar það fjölmargar áætlanir og verkefni á þessu sviði. Fjöltyngi, að mati ESB, er mikilvægur þáttur í samkeppnishæfni Evrópu.

Common European Framework of Reference for Languages, Evrópski tungumálaramminn (CEFR), er tæki sem Evrópuráðið hefur þróað og er notað innan flestra menntakerfa. CEFR er notað í auknum mæli til að skilgreina færnistig sem fullorðnir innflytjendur þurfa að ná til að tryggja aðgang, dvalarleyfi og/eða ríkisborgararétt (Beacco o.fl., 2014; Council of Europe, 2020). Þegar CEFR er notað sem viðmið fyrir tungumálakennslu og námsmat getur það verið dýrmætt tæki í fullorðinsfræðslu af ýmsum ástæðum. Mikilvægt er þó að hafa í huga að CEFR var ekki hannað sem verkfæri til að stuðla að inngildingu innflytjenda. Kennarar þurfa að taka tillit til aðstæðna og þarfa innflytjenda. Eftirfarandi þætti CEFR er mikilvægt að hafa í huga í markvissri tungumálakennslu:

- Mat á tungumálakunnáttu viðkomandi: Innflytjendur þurfa oft að sanna tungumálakunnáttu sína í ýmsum tilgangi, sem forsendu fyrir dvalarleyfi eða ríkisborgararétti, í atvinnuumsóknum eða varðandi möguleika á menntun. CEFR er stöðluð leið til að meta og skjalfesta tungumálakunnáttu, sem auðveldar að sýna fram á hæfileika.
- Að setja markmið: Innflytjendur og kennarar geta notað CEFR til að setja skýr og framkvæmanleg markmið. Með því að skilja mismunandi hæfniþrep sem lýst er í

rammanum (A1, A2, B1, B2, C1 og C2) geta þeir unnið að sérstökum markmiðum sem eru í samræmi við þarfir þeirra og væntingar.

- Sérniðið tungumálanám: Kennarar geta notað CEFR til að sérniða tungumálakennslu að þörfum innflytjenda. Með því að meta núverandi hæfnistig og bera kennsl á markmiðsstig geta leiðbeinendur hannað sérniðnar tungumálanámsáætlanir.
- Kennsluefni: Innflytjendur og kennarar geta notað CEFR til að velja viðeigandi námsefni og úrræði. Ramminn hjálpar til við að bera kennsl á efni sem passar við æskilegt hæfnistig og námsmarkmið.
- Viðurkenning á fyrra námi: Innflytjendur sem hafa þegar öðlast einhverja tungumálakunnáttu í heimalandi sínu geta notað CEFR til að fá kunnáttu sína formlega viðurkennda. Þessi viðurkenning getur verið dýrmæt fyrir atvinnu, menntun og fleira.
- Stefna og áætlanagerð: Ríkisstjórnir og stofnanir sem taka þátt í aðlögun innflytjenda og tungumálakennslu geta notað CEFR til að þróa stefnur, námskrár, gagnaöflun og matstæki, sem samræmast alþjóðlegum stöðlum og tryggja samræmi og gæði í tungumálakennsluáætlunum (Council of Europe, 2018).

Í skýrslunni *Adult Education and Training in Europe: Building Inclusive Pathways to Skills and Qualifications* (European Commission, 2021) er að finna upplýsingar um tungumálakennslu. Oftast er vísað til nýrra innflytjenda, flóttamanna eða hælisleitenda við komuna til landsins og aðferðum tengd inngildingu þeirra lýst við fyrstu skrefin í aðlögunferli eða sem þátt í fullorðinsfræðslu meðal fólks með litla menntun og eða grunnfærni.

#### *Viðurkenning á menntun og „up-skilling“*

Á undanförunum árum hefur Evrópusambandið einnig lagt sérstaka áherslu á símenntun nemenda, hreyfanleika (learner mobility) og uppfærsluleiðir (up-skilling pathways). Gefin var út röð tilmæla sem áttu að gegna lykilhlutverki við að móta hinar ýmsu aðferðir, sem aðildarlöndin höfðu beitt við þróun kerfa við viðurkenningu á fyrra námi, þ.m.t.:

- 2008 Recommendation of the European Parliament and of the Council n. 2008/C 111/01; Establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning
- 2009 Recommendation of the European Parliament and of the Council n. 2009/C 155/02; Establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET)
- 2012 Council Recommendation n. 2012/C 398/01; Validation of Non-Formal and Informal Learning
- 2016 Council Recommendation n. 2016/C 484/01; Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults
- 2019 Council Conclusions n. 2019/C 189/04; Implementation of the Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults

Árið 2008 samþykktu bæði Evrópuþingið og ráðið tilmæli um stofnun European Qualifications Framework (EQF) – sem er sameiginlegur viðmiðunarrámi sem þróaður er til að hlúa að hreyfanleika nemenda og starfsmanna yfir landamæri og kerfi. Kjarninn í EQF liggur í átta viðmiðunarstigum sem skilgreind eru með tilliti til hæfniviðmiða, þ.e.a.s. þekking (fræðileg og/eða staðreynd), færni (vitræn og hagnýt) og sjálfræði/ábyrgð sem einstaklingar eiga að búa yfir í lok námsferlis. Þrepin átta spanna allan skala varðandi hæfni, frá grunnstigi (1. stig, t.d. skólalok) yfir í lengra komna (8. stig, t.d. doktorsgráða). Í samræmi við markmið hennar til

að efla símenntun nær EQF yfir öll stig hæfni sem aflað er almennt, með verk- og bóknámi og þjálfun, bæði frum- og framhaldsnám (European Commission, 2008).

Til að auðvelda fullorðnum að fá staðfestingu og viðurkenningu á starfstengdri færni og þekkingu sem aflað er í mismunandi starfsmenntunarkerfum og löndum, samþykktu Evrópuþingið og ráðið önnur tilmæli árið 2009. Þar eru aðildarlöndin hvött til að beita evrópska lánakerfinu fyrir starfsmenntun og þjálfun (ECVET). Þó að bæði EQF og ECVET séu byggð á sameiginlegum meginreglum eins og að leggja áherslu á hæfni og hæfniviðmið, og notkun þekkingar, færni og hæfni, eru markmið þeirra ólík. EQF einbeitir sér að hreyfanleika og ECVET að sveigjanleika í starfsmenntun. Innleiðing ECVET krefst lýsingar á hæfni með tilliti til hæfniviðmiða, sem síðan eru tekin saman í einingar, sem aftur mynda grunn að hæfni. Þá þarf einnig að samþykka mats-, staðfestingar- og viðurkenningarferli, meðal allra sem taka þátt, og ætti að virða núverandi venjur á landsvísu, svæði, sviðum eða hjá stofnunum (Meghnagi og Tuccio, 2022).

Í aðgerðaáætlun Evrópusambandsins um inngildingu og virka þátttöku 2021–2027, eins og er tekið fram hér áður, er áhersla lögð á menntun, þjálfun og aðgerðir. Sérstak áherslu er lögð á markvissum aðgerðum til að auðvelda viðurkenningu á menntun og hæfni sem aflað er í þriðja landi. Stuðlað er að sýnileika og auknum samanburði við menntun og hæfi innan ESB. Þá er einnig boðið upp á brúarnámskeið til að hjálpa innflytjendum að bæta við menntun sem aflað er erlendis. Lagt er til að Evrópusambandið skuldbindi sig til að styðja við aðgerðir með því að:

- Stuðla að samvinnu á milli innlendra yfirvalda sem hafa umsjón með inngildingu og innlendra stofnana sem sjá um að viðurkenna menntun og hæfi (ENIC/NARIC tengslanet).
- Styðja gagnsæja starfshætti með viðurkenningu á hæfni flóttamanna í gegnum Erasmus.
- Stuðla að samstarfi milli aðildarríkja um að bjóða upp á viðbótar-/brúarnámskeið fyrir innflytjendur.
- Veita upplýsingar um viðurkenningaraðferðir og um færni og hæfi innflytjenda með því að nota möguleika Europass-vefgáttarinnar til fulls.
- Stuðla að gagnsæi hæfniskerfa, meðal annars í gegnum EQF.
- Að deila og útvíkka starfshætti og laga að færnimati í gegnum evrópska inngildingarnetið, European Network of Public Work Service, og uppfæra Eruopass-vettvanginn.
- Þróa frekar ESB-færniramma fyrir ríkisborgara þriðja lands og efla notkun þess meðal opinberra yfirvalda og annarra stofnana, þar á meðal fyrir komu, sérstaklega ef um „resettlement“ (móttöku flóttafólks) og viðbótarleiðir er að ræða (European Commission, 2020).

Til að tryggja að aðgerðunum sé fylgt eftir hvetur Evrópuráðsins aðildarríkin til að grípa til margra aðgerða en sérstaklega til að nýta fjármögnun ESB til fulls og hvetja til frumkvöðlastarfs meðal innflytjenda með sérsniðnum þjálfunar- og „mentorship programs“ (i. stuðningsþjálfun) (European Commission, 2020).

Í fyrstu meginreglu evrópsku stoðarinnar um félagsleg réttindi, *European Pillar of Social Rights* (European Commission, 2017) kemur fram varðandi menntun, starfsþjálfun og símenntun að

„allir eiga rétt á vandaðri menntun án aðgreiningar, þjálfun og símenntun til að viðhalda og öðlast færni sem gerir fulla þátttöku í samfélaginu og farsæl umskipti (transitions) möguleg á vinnumarkaði“ (European Commission, 2017, bls. 11). Ennfremur í tengslum við virkan stuðning við atvinnu er sagt: „Allir eiga rétt á tímanlegri og sérsniðinni aðstoð til að bæta möguleika á atvinnu eða sjálfstæðum atvinnurekstri. Í því felst réttur til að fá stuðning við atvinnuleit, þjálfun og endurmat (re-qualification). Allir eiga rétt á að flytja réttindi til félagslegrar verndar og réttindi til þjálfunar meðan á starfsbreytingum stendur“ (2017, bls. 12).

Hins vegar upplifa margir fullorðnir sem eru útvinnandi eða bera ábyrgð á fjölskyldu oft ýmsar hindranir sem takmarka þátttöku þeirra í þjálfun. Viðurkenning á fyrri námi getur að hluta til leyst þetta vandamál og aukið möguleika til uppbyggingar og endurmenntunar með því að stytta tímalengd þjálfunar þannig að viðkomandi geti einbeitt sér eingöngu að þjálfun sinni þar sem boðið er upp á persónulegar námsleiðir.

## OECD

Í OECD-skýrslu um innflytjendur með heitinu *Skills on the Move: Migrants in the Survey of Adult Skills* (2018) koma eftirfarandi upplýsingar fram um mun á hæfni meðal innflytjenda, byggðar á niðurstöðum úr könnun hjá OECD varðandi Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Þar er mæld færni fullorðinna og hvort hægt sé að meta hana á vinnumarkaði í nýju landi og í samfélagi. Vert er að rýna í tækifærin:

- Mikill munur er á hæfni tengdri stærðfræði og læsi milli innflytjendahópa.
  - Að meðaltali sýnir færnibil milli innflytjenda og innfæddra mun lægra færnistig meðal innflytjenda. Færnibilið er meira áberandi á Norðurlöndum og nær allt að 50 stigum í Finnlandi og Svíþjóð.
  - Teknir eru fram þeir þættir sem geta haft áhrif á færni, þ.e. hvort innflytjendur hafa klárað hæsta menntunarstig í upprunalandi, aldur við flutning til nýja landsins, og lengd á dvöl í viðtökulandi.
- Tungumálhindranir gegna mikilvægu hlutverki í PIAAC-mælingu.
  - Niðurstöður PIAAC-matsins fara oft eftir tungumálakunnáttu í öðru tungumáli og ættu ekki að vera tengdar vitrænum hæfileikum.
  - Innflytjendur fæddir erlendis og með annað móðurmál hafa oft minni læsis- og stærðfræðikunnáttu og sömuleiðis er afkoma þeirra á vinnumarkaði lakari.
- Símenntun er mikilvæg.
  - Litið er á fullorðinsfræðslu/símenntun sem mikilvægan þátt í að þróa færni, sem getur mögulega auðveldað endurmenntun og komið í veg fyrir að dragi úr færni viðkomandi. Á þetta einnig við um innflytjendur.
  - Þó að þörf sé á að leggja áherslu á að veita viðeigandi tækifæri er ríkari þörf að ryðja hindrunum fyrir þátttöku úr vegi (þar á meðal fjárhagslegum hindrunum, hvað fjölskyldu varðar, að upplýsingar séu til staðar um aðgang og rétt til þátttöku í fullorðinsfræðslu).
- Slæm afkoma á vinnumarkaði meðal innflytjenda endurspeglar oft í minni ávöxtun hvað færni þeirra varðar.
  - Verkamenn fæddir erlendis eru líklegri en innfæddir til að starfa í láglaunastörfum og störfum sem lítil virðing er borin fyrir.



- o Upprunaland er einnig mikilvægur þáttur í atvinnumöguleikum, sérstaklega fyrir innflytjendur frá löndum utan ESB, ásamt löndum þar sem innflytjendur öðlast menntun.
- Í ljósi þess hve tungumálakunnátta er mikilvægur þáttur varðandi atvinnuhorfur og getu til að starfa að fullu í nýju landi, er þróun árangursríkrar tungumálakennslu afar mikilvæg.
- Innflytjendur sem hafa fengið sína menntun erlendis verða að fá formlegt mat og viðurkenningu á hæfni sinni frá viðeigandi leyfisstofnun og gætu þurft frekari menntun til að brúa bil varðandi mismun í hæfniskröfum (OECD, 2018).

Í skýrslu með heitinu *Settling in: Main Indicators of Immigrant Integration*, sem einnig er frá 2018, voru helstu niðurstöður varðandi menntun eftirfarandi:

- Í OECD-löndum eru innflytjendur ofmetnir á sviði menntunar. Innan ESB eru innflytjendur líklegri til að vera með lægra menntunarstig en innfæddir, en um 29% þeirra hafa lokið háskólagráðu.
- Í OECD og ESB hafa 11% til 12% innflytjenda mjög litla menntun samanborið við 5% til 7% innfæddra.
- Í ESB-löndum eru 15% innflytjenda utan ESB með mjög litla menntun. Hluttur hámenntaðra einstaklinga meðal innflytjenda hefur aukist innan landa OECD og ESB og hefur hækkað um 7 prósentustig á síðasta áratug. Hækkunin var hins vegar brattari meðal innfæddra (+8% og +10% innan OECD og ESB, í sömu röð).
- Um 60% innflytjenda frá OECD- og ESB-löndum fengu hæstu gráður erlendis frá. Hlutfallið fer yfir 70% í Suður-Evrópu, Austurríki og Lúxemborg og er tæplega 90% í Suður-Kóreu.
- Meðal hámenntaðra innflytjenda er hlutfallið lægra, sérstaklega í löndum sem laða til sín marga unga innflytjendur, eins og Frakkland, Bretland og Holland. Innan allra ESB-landa og í Kanada öðluðust um 50% innflytjenda gráðu sína erlendis frá og þetta hlutfall hefur lækkað síðasta áratug. Það hélst stöðugt í Bandaríkjunum, eða í kringum 55%.
- Tveir þriðju hlutar innflytjenda innan ESB sögðust hafa að minnsta kosti einhverja tungumálakunnáttu í einu af opinberum tungumálum nýs lands.
- Innan ESB þurfa 56% nýkominna innflytjenda á tungumálakennslu að halda og hafa sótt námskeið frá komu sinni til viðtökulands. Þetta fer upp í 70% í norrænum og þýskumælandi löndum.
- Meðal hámenntaðra innflytjenda eru tæplega 16 milljónir í OECD-löndum og 5,5 milljónir í ESB-löndum annaðhvort atvinnulaus eða í störfum sem þau eru formlega of hæf til að starfa í, tæplega 45% hámenntaðra innflytjenda samanborið við 40% hámenntaðra innfæddra innan OECD-ríkjanna og 30% innan landa ESB.
- Rúmlega þriðjungur hámenntaðra innflytjenda í starfi er of hæfur til að gegna viðkomandi starfi innan OECD og ESB, samanborið við 31% og 21% hámenntaðra innfæddra einstaklinga, í sömu röð. Í öllum Evrópulöndum er hlutfall þeirra sem eru of hæfir hærra meðal þeirra innflytjenda sem búa utan ESB en þeirra sem fæddir eru innan ESB, að undanskildu Írlandi og Bretlandi.
- Innan Evrópusambandsins er ofmenntun talin hafa áhrif á 42% erlendra menntaðra innflytjenda miðað við 28% innflytjenda með menntun sem þeir hafa öðlast í nýju landi. Munurinn er minni í Bandaríkjunum og Ástralíu, þar sem hlutfall þeirra sem of hæfir eru er 7 prósentum hærra meðal erlendra gráðuhafa (OECD, 2018).

Með tilliti til ofangreindra niðurstaðna sem er að finna í OECD-gögnum er ljóst að ekki er hægt að neita mikilvægi símenntunar og fullorðinsfræðslu sem inngildingartækja fyrir innflytjendur. Í OECD-skýrslunni *Language training for adult migrants*, er sérstaklega tekið fram að (2021), tungumálakennslu fjármögnuð með opinberu fé ætti að vera opin öllum innflytjendum sem búist er við að verði áfram í landinu. Þetta felur í sér að einnig er gert ráð fyrir innflytjenda sem hafa dvalið lengra og/eða eru með takmarkaða kunnáttu í tungumáli gístitandsins - óháð því hvort þeir eru í atvinnuleit eða ekki og eiga rétt til fjárhagsaðstoðar (OECD, 2021). Með tilliti til þeirrar gjár sem hefur orðið í menntun og færni milli innflytjenda og innfæddra og að hún fari vaxandi samhliða tækniframförum á vinnumarkaði er þörf á fullorðinsfræðslu og símenntun til aðlögunar samhliða tungumálakennslu. Í óvissari heimi er meiri hættu á að þessir launþegar flytji úr landi ef færni þeirra samsvarar ekki lengur eftirspurn vinnumarkaðarins. Í þessu tilliti myndi skilvirkni í menntun og starfsþjálfun njóta góðs af meiri fjárfestingu í námskeiðum sem miða að því að sjá fyrir eftirspurn eftir tiltekinni færni og af skilvirkari dreifingu fyrirbyggjandi upplýsinga á vinnumarkaði (OECD, 2016).

Í OECD-skýrslunni *Skills on the Move*, í 6. kafla, er lögð áhersla á að fylgni sé á milli sterkrar PIAAC-færni og árangurs utan vinnumarkaðar sem tengist inngildingunni. Á fjórum sviðum er lögð áhersla á sjálfsmat heilsu (heilsu), hversu mikið traust fullorðnir bera til annarra (traust), tilfinningu fyrir að geta haft áhrif á pólitískt ferli (pólitísk virkni) og þátttöku í trúarlegri, pólitískri eða góðgerðarstarfsemi (sjálfboðaliðastarf) (OECD, 2018). „Með því að þróa leiðir til að tryggja að innflytjendur geti fundið til fulls að þeir séu hluti af samfélaginu, að það séu leiðir fyrir þá til að finnast þeir vera fulltrúar lands- og sveitarfélaga og að þeir hafi vald til að leggja tíma sinn og orku til að stuðla að vellíðan samfélaga þeirra skiptir sköpum til að stuðla að félagslegri samheldni“ (OECD, 2018, bls. 185).

## UNESCO

UNESCO, mennta-, vísinda- og menningarstofnun Sameinuðu þjóðanna, gegnir mikilvægu hlutverki við að efla fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur og flóttamenn um allan heim. Hlutverk UNESCO er að stuðla að friði og sjálfbærri þróun með menntun, vísindum, menningu og samskiptum. Í stuttu máli viðurkennir UNESCO mikilvægi fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur og flóttamenn sem leið til að efla félagslega þátttöku, styrkja einstaklinga og stuðla að sjálfbærri þróun samfélaga. Með margvíslegu frumkvæði sínu og samstarfi vinnur UNESCO að því að tryggja að innflytjendur hafi aðgang að gæðamenntun og þjálfunartækifærum sem gera þeim kleift að taka fullan þátt í samfélagi nýja landsins.

Skilgreining UNESCO Institute for Long Learning (UIL) á fullorðinsfræðslu er þessi:

„... á rætur að rekja til samþættingar náms og lífs, sem nær yfir námsstarfsemi fyrir fólk á öllum aldri (börn, ungt fólk, fullorðna og aldraða stúlkur og drengi, konur og karla) í öllu samhengi (í fjölskyldum, skólum, samfélagi, á vinnustað og svo framvegis) og með margvíslegum aðferðum (formlegum, óformlegum) sem saman mæta margvíslegum námsþörfum og kröfum. Menntakerfi sem stuðlar að símenntun á að taka upp heildræna nálgun sem nær til allra undirgeira og stiga til að tryggja námstækifæri fyrir alla einstaklinga“ (UIL, 2015, bls. 2).

Tölfræðistofnun UNESCO (UIS) bendir á að „ef allir fullorðnir lykju framhaldsskóla, myndi fátækt á heimsvísu minnka um helming“ (UIS, 2017, bls. 1).

UNESCO leggur sérstaka áherslu á flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd og beinir athyglinni að fullorðinsfræðslu sem er í samræmi við þörfina að aðstoða þá sem eru á flóttu, þar sem þeir hafa sannarlega orðið fyrir „átökum eða hörmungum, [eða eru] flóttamenn, ríkisfangslausir eða á flóttu“ (UIS, 2017, bls. 1). Með því að bjóða upp á sérstakar fræðsluáætlanir, og sérstaklega fullorðinsfræðslu, eru móttökulöndin betur í stakk búin til að aðstoða einstaka innflytjendur og/eða alla þeirra fjölskyldu. UNESCO er stefnumótandi í að vekja athygli á þörfum þessa sérstaklega viðkvæma hóps innflytjenda, og býður upp á heildræna nálgun í stað þess að leggja eingöngu áherslu á starfshæfni og aðlögun.

„Til að stuðla að aðgengi og víðtækari þátttöku ættu aðildarríkin að íhuga að ... beina athygli og aðgerðum til að auka aðgengi að gæðanámi fyrir illa stadda eða viðkvæma hópa eins og einstaklinga með lítið eða ekkert læsi og stærðfræði og skólagöngu, viðkvæm ungmenni, farandverkamenn, atvinnulausa starfsmenn, meðlimi þjóðarbrotta, frumbyggjahópa, einstaklinga með fötlun, fanga, aldraða, fólk sem hefur lent í átökum eða hamförum, flóttamenn, ríkisfangslausa eða fólk á flóttu“ (UNESCO, 2015, bls. 11, liður 23c).

Í skýrslu eftir Ulriku Hannemann f.h. UNESCO, *Migration, displacement and education: Building bridges, not walls; Language and Literacy Programmes for Migrants and Refugees: Challenges and Ways Forward* er tekið fram að „tungumálakunnátta er greinilega lykildrífkraftur aðlögunar innflytjenda þar sem hún eykur atvinnutækifæri og auðveldar félagslega og pólitíska þátttöku. Hins vegar er tungumál líka mikilvægur þáttur í sjálfsmynd og miðlægur þáttur í hvernig fólk skilgreinir sig“ (UNESCO, 2019b, bls. 2).

Í sömu skýrslu er tekið fram í greiningu á aðgengilegum upplýsingum um námsárangur fyrir flóttamenn og innflytjendur að fræðslugögn sem aðildarríki UNESCO senda árlega til tölfræðistofnunar UNESCO (UIS) séu ekki sundurgreind eftir stöðu flóttamanna eða innflytjenda. Þar að auki er upplýsingum um óformlega fullorðinsfræðslu venjulega ekki safnað kerfisbundið af stjórnvöldum þar sem margir aðilar eru frjáls félagasamtök og eðli námsins er fjölbreytt. Ennfremur er tekið fram að fá sönnunargögn séu aðgengileg um niðurstöður fjárfestinga í læsi og tungumálalæsi flóttamanna og farandfólks (UNESCO, 2019b). Samkvæmt *Global Report on Adult Learning and Education 4* (GRALE 4) könnuninni hafa mörg lönd ekki þær upplýsingar sem þarf til að meta að hve miklu leyti innflytjendur taka þátt í fullorðinsfræðslu eða menntun. Af þeim 159 löndum sem svöruðu GRALE 4 svaraði næstum helmingur annaðhvort ekki spurningunni varðandi þátttöku innflytjenda eða sagðist ekki vita það (UNESCO, 2019a). Það samsvarar álíka niðurstöðum í skýrslu OECD þar sem bent er á skort á tölfræðilegri fylgni milli kostnaðar og árangurs tengdum fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur.

Varðandi hindranir og áskoranir fyrir þátttöku meðal innflytjenda og flóttafólks í fullorðinsfræðslu (áhersla lögð á tungumálakennslu) var skortur á tungumálakennslu einfaldlega mest áberandi í niðurstöðum. Einnig voru hindranir tengdar fátækt nefndar, það að lifa af væri í forgangi, ásamt öryggi, stöðugleika og hreyfanleika, og menningarlegri og tungumálalegri fjölbreytni. Kyn og félagslegar venjur voru líka hindranir, sérstaklega fyrir konur, svo sem skortur á upplýsingum um fullorðinsfræðslu og tækifæri eða réttur til að taka

þátt og sérstaklega var bent á að fjáröflun eða niðurskurður á fjárlögum hefði þar áhrif (UNESCO, 2018).

### Norðurlönd

Á Norðurlöndunum (Danmörku, Finnlandi, Íslandi, Noregi og Svíþjóð) er sterk hefð fyrir að bjóða upp á alhliða fullorðinsfræðsluáætlanir og stefnur, með sérstaka áherslu á aðgerðir fyrir innflytjendur. Norðurlöndin eru þekkt fyrir skuldbindingar sínar að veita hágæða menntun og félagslega þjónustu, og hafa þróað ýmsar aðferðir til að stuðla að inngildingu innflytjenda með fullorðinsfræðslu. Hér er upptalning af tíu helstu lykilatriðum í norrænum fullorðinsfræðsluáætlunum og stefnum fyrir innflytjendur. Mikilvægt er að hafa í huga að þótt þemun í stefnumótun um fullorðinsfræðslu á Norðurlöndunum eigi margt sameiginlegt þá hefur hvert land sínar sérstöku áætlanir og aðferðir. Yfirmarkmiðið er þó að stuðla að inngildingu innflytjenda og auðvelda þátttöku þeirra í samfélaginu, á vinnumarkaði og í borgarlífi með aðgengilegum og áhrifaríkum tækifærum til fullorðinsfræðslu.

- **Aðlögun og tungumálþjálfun:** Norðurlöndin setja tungumálanám í forgang sem lykilþátt í aðlögun innflytjenda. Þau bjóða upp á umfangsmikil tungumálanámskeið til að hjálpa innflytjendum að læra opinbert tungumál/mál landsins. Þessi námskeið eru oft ókeypis eða niðurgreidd og eru venjulega sniðin að ýmsum færnistigum.
- **Samfélagsfræðsla:** Auk tungumálþjálfunar er innflytjendum oft boðið upp á námskeið um borgaralega menntun (civics education) og menningu, sem aðstoðar þá við að skilja viðmið, gildi, menningu, framboð á þjónustu og réttindi. Þetta skiptir sköpum fyrir skilvirka inngildingu að norrænum samfélögum.
- **Sveigjanlegar leiðir:** Norðurlöndin viðurkenna að innflytjendur búa yfir fjölbreyttri menntun og hafa ólíkar þarfir. Boðið er upp á sveigjanlegar fullorðinsfræðsluleiðir sem geta komið til móts við einstaklinga með mismikla fyrri menntun og færni. Um er að ræða undirbúnings- eða brúarnám fyrir framhalds- og starfsmenntun.
- **Starfsþjálfun og starfstengd þjálfun:** Til að styðja innflytjendur við að afla sér atvinnu og leggja sitt af mörkum til vinnuafis bjóða Norðurlöndin upp á starfsþjálfun og starfstengd námskeið. Þessar áætlanir hjálpa innflytjendum að öðlast færni sem er eftirsótt á vinnumarkaði.
- **Viðurkenning á fyrri námi:** Norðurlöndin hafa oftast fyrirkomulag til að viðurkenna og sannreyna fyrri menntun og færni innflytjenda. Þetta gerir innflytjendum kleift að öðlast menntun og þjálfun á viðeigandi stigi og forðast óþarfa endurtekningar á námskeiðum.
- **Félagsleg aðstoð:** Innflytjendum er veitt félagsleg aðstoð, þar á meðal leiðbeiningar og ráðgjöf til að takast á við persónulegar og hagnýtar áskoranir sem þeir kunna að standa frammi fyrir í inngildingarferlinu.
- **Menntun fyrir alla aldurshópa:** Fullorðinsfræðsluáætlanir á Norðurlöndunum takmarkast ekki við tiltekna aldurshópa. Komið er til móts við fullorðna á öllum aldri, þar á meðal þá sem eldri eru, og viðurkennt að símenntun er nauðsynleg fyrir persónulegan þroska og virka borgaravitund.
- **Samstarf:** Norræn stjórnvöld eru í samstarfi við sveitarfélög, menntastofnanir og frjáls félagasamtök með það að markmiði að framkvæma fullorðinsfræðsluáætlanir á skilvirkan hátt. Þessir samstarfsaðilar hjálpa til við að tryggja að þjónusta sé aðgengileg og svara staðbundnum þörfum.

- Mikilvægi (inclusivity) og menningarnæmni: Fullorðinsfræðsluáætlanir á Norðurlöndunum eru oft hannaðar til að vera án aðgreiningar og eru kennarar þjálfaðir í menningarlegum kennsluáðferðum. Tekið er mið af fjölbreyttum bakgrunni og reynslu innflytjenda og leitast við að skapa styðjandi námsumhverfi.
- Mat og gæðatrygging: Norðurlöndin leggja áherslu á að meta árangur fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur. Gæði þessara áætlana eru stöðugt metin og umbætur gerðar sem byggja á endurgjöf og niðurstöðum.

### Noregur

Noregur er með vel þróað fullorðinsfræðslukerfi, sérstaklega sniðið að símenntun með meginreglunni um „menntun fyrir alla“. Í almennti stefnumörkun virðast áhyggjurnar á heildina litið snúa að félagslegu réttlæti og jöfnuði, vinnustað, sveigjanleika og að leyfa fólki að fylgjast með breytingum í samfélaginu. Á vinnustöðum eigi tækniframfarir og samfélagslegar breytingar vegna hnattvæðingar að vera í forgrunni. Ný lög um inngildingun (lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) nr. 127/2020) um aðlögun með þjálfun, menntun og starf í huga, komu til framkvæmda 1. janúar 2021. Með lögunum var leitast við að tryggja að fleiri flóttamenn fengju formlega menntun með einstaklingssniðnum þáttum í kynningaráætluninni (introduction program). Í nýju lögunum er lögð áhersla á tungumálakennslu sem og þá færni sem norskir vinnuveitendur krefjast eða fyrir þá sem eiga rétt á frekari menntun. Í nýju löggjöfinni var færni kortlögð og starfsráðgjöfum skylt að gera það áður en kynningarnámið (introduction program) hófst. Veitingu tungumálaaðstoðar var breytt úr áskilnum klukkustundum í tilskilið stig. Fyrra staðlaða tveggja ára náminu var skipt út fyrir fjölbreyttari námsbrautir frá þremur mánuðum til þriggja ára (lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) nr. 127/2020).

Í Noregi er starfrækt sérstök stofnun, IMDi, sem ber ábyrgð á að framkvæma inngildingarstefnu ríkisstjórnarinnar. Stofnuninni er falið að efla hæfni sveitarfélaga, atvinnugreina, yfirvalda og annarra samstarfsaðila á sviði inngildingar og fjölbreytni (diversity). IMDi er ábyrg fyrir:

- Móttöku flóttafólks
- Að aðstoða við þátttöku innflytjenda á vinnumarkaði og í nærsamfélagi á sem auðveldastan hátt
- Að leiða átak gegn neikvæðni félagslegri stjórn (negative social control), nauðungarhjórnaböndum og limlestingum á kynfærum kvenna
- Gefa faglegar og þekkingartengdar (knowledge based) tillögur um frekari þróun inngildingarstefnu og tryggja góða samræmingu á sviði inngildingar innflytjenda
- Stjórna styrkjakerfum sem miða að sveitarfélögum og félagsamtökum
- Framkvæma og miðla rannsóknum, greiningu og tölfræði ásamt góðum starfsvenjum (best practices)
- Stuðla að faglegri og þjónustulundaðri (service minded) opinberri þjónustu
- Yfirumsjón vegna túlkajónustu hjá hinu opinbera. (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023)

## Svíþjóð

Fullorðinsfræðslukerfið í Svíþjóð er alveg einstakt og veitir fullorðnum ókeypis menntun og möguleika á að taka þátt í námskeiðum sem veita hæfi til að sækja um æðri menntun, undirbúningsnámskeið fyrir tiltekin störf og námskeið sem undirbúa þá fyrir lífið sem borgara almennt. Kerfið er fjármagnað af ríki og sveitarfélögum, og er þjónustan veitt af velferðarstofnunum eins og bæjarfullorðinsfræðslu (MAE), sem nær yfir sænsku fyrir innflytjendur (SFI), sem og til stofnana borgaralegs samfélags eins og lýðháskóla og til annarra námsfélaga. Fullorðinsfræðsla og alþýðufræðsla hafa jafnan verið miðlægt stjórnþæki sem stuðlar að möguleikum fullorðinna íbúa til að auka starfshæfni sína sem og þátttöku í samfélaginu sem lýðræðislegir borgarar. Helsta stefna þeirra sem hafa umsjón með sænska kerfinu og sjá um fullorðinsfræðslu er að meginreglan sé sú að hún sé opin öllum. Eina raunverulega takmörkunin á aðgengi að fullorðinsfræðslu er að nemandi skuli vera búsettur í landinu. Sænskukennsla fyrir innflytjendur (SFI) miðar að því að veita nýkomnum fullorðnum innflytjendum grunnþekkingu í sænsku og sænsku samfélagi (Ahlgren og Rydell, 2020).

Á heildina litið virðist fullorðinsfræðslukerfið í Svíþjóð almennt hafa gengið vel hvað þekkingaraukningu og hæfni fullorðinna varðar. Svíþjóð var í efsta sæti í fyrstu umferð PIAAC-rannsóknarinnar 2008–2013 (OECD-rannsóknin á færni fullorðinna), sérstaklega í færni fullorðinna til að leysa vandamál (problem solving skills). PIAAC-rannsóknin sýndi einnig að mikill munur var á þeim sem bjuggu yfir mikilli og lítilli kunnáttu í Svíþjóð (OECD, 2016).

Árið 2018 lögðu sænsk stjórnvöld til opinbera tungumálaskyldu fyrir fullorðna innflytjendur. Bent var á að þeir myndu tapa félagslegum bótum ef þeir tækju ekki þátt í úthlutaðri tungumálakennslu. Ástæðan fyrir þessu var að „auka hvata“ fyrir innflytjendur til að læra sænsku (Regeringskansliet, 2019). „Swedish from Day 1“ er stefna sem sænsk stjórnvöld hafa sett á ásamt ýmsum svæðisbundnum svæðum, sveitarfélögum og samtökum. Innleidd hefur verið stefna sem miðar að því að styðja innflytjendur í tungumálanámi og aðlögun þegar þeir koma til landsins. Lokamarkmiðið er að hjálpa nýliðum að verða sjálfbjarga og virkir meðlimir í sænsku samfélagi (Fejes, 2018).

Inngilding í Svíþjóð er unnin þvert á samfélagið með mismunandi ráðuneytum og stofnunum sem bera ábyrgð á að aðgerðum tengdum inngildingu sé framfylgt. Vinnuáráðuneytið ber einnig ábyrgð á málum er varða inngildingu, baráttu gegn útilokun (exclusion) ásamt jafnrétti kynjanna, mannréttindum á landsvísi, eflingu réttinda LGBT-fólks og baráttu gegn kynþáttafordómum og mismunun. Ólíkt því sem er í Noregi er ekki sérstök stofnun starfrækt sem ber ábyrgð á inngildingu innflytjenda. Tillögum sænsku ríkisstjórnarinnar er vísað til valinna aðila og stofnana eftir atvikum og hvaða málefni er til umræðu. Háskólar, menntastofnanir, félagasamtök, verkafélög og aðrar stofnanir innan sveitarfélaga eru meðal þeirra sem leitað er til og/eða falið verkefni tengt inngildingu og menntun innflytjenda.

Sýslunefndir (sveitarfélög) sjá auk þess um að samræma svæðisbundnar aðgerðir tengdar inngildingu, þ.m.t. tungumála- og samfélagsfræðslu, auk annarrar starfstengdrar fullorðinsfræðslu (Arbetsförmedlingen, 2023).

## Finnland

Finnsk fullorðinsfræðsla og inngildingarstefna eru mikilvægir þættir í nálgun varðandi félagslega þátttöku og símenntun innflytjenda. Á Finnlandi er sterk hefð fyrir að veita

innflytjendum og fullorðnum gæðamenntun og stuðning til að auka færni þeirra við að læra finnska tungumálið og aðlagast finnsku samfélagi. Heildarumbætur á inngildingarlögum, sem taka gildi 1. janúar 2025, eiga eftir að bæta aðlögun og styrkja aðkomu innflytjenda að samfélaginu. Umbæturnar eiga að auðvelda leið innflytjenda til atvinnu og bæta aðgengi innflytjendakvenna og annarra, sem eru utan vinnumarkaðar, að þjónustu. Víðtækar umbætur hafa verið gerðar á lögum um eflingu inngildingar fyrir innflytjendur (inngildingarlög) með því að þróa þjónustu á fyrstu stigum aðlögunar. Einnig er leitast við að stuðla að jöfnuði, vellíðan og góðum samskiptum íbúahópa.

Nýju inngildingarlögin tengjast öðrum meiriháttar umbótum í ríkisstjórn Sönnu Marin, svo sem varðandi flutning atvinnu- og atvinnuþróunarþjónustu (TE services reform 2024) til sveitarfélaga árið 2025. Með því að veita mismunandi þjónustu og samþætta hana auðveldar sveitarfélögum alla ábyrgð, bæði vegna þjónustu sem tengist eflingu inngildingar og varðandi atvinnu- og færniþróun. Þjónusta tengd inngildingu á fyrstu stigum hennar verður hluti af nýrri samþættingaráætlun sveitarfélaga, sem mun fela í sér mat á þjónustubörf sem tengist færni og inngildingu, inngildingaráætlun, fjöltyngiskynningu (multilingual introduction) á finnsku samfélagi, menntun og annarri þjónustu sem stuðlar að inngildingu og möguleikum til atvinnu.

Lögð verður fram einstaklingsáætlun vegna inngildingar fyrir hvern innflytjanda þar sem tilgreint er í hvaða þjónustu innflytjandi tekur þátt í hjá sveitarfélagi. Umbæturnar eiga að gera áætlanir markvissari og styrkja tengslin milli eflingar aðlögunar og atvinnulífs. Að lokum munu ný aðlögunarlög stytta hámarkstíma tengdan „inngildingu/aðlögun“ og verða frekari leiðbeining til atvinnulífsins eða gera atvinnu- og menntaþjónustu skilvirkari. Lokapróf í finnsku eða sænsku verða tekin upp í nýrri framkvæmdaáætlun sem hluti af inngildingarferli. Vegna áframhaldandi stuðnings við sjálfstætt nám munu innflytjendur fá tækifæri til að þróa færni sína þó að hámarkstími inngildingarferlis verði stytur. Með því að greina færni betur og samræma inngildingu tengda námi við aðra atvinnu- og menntaþjónustu eiga mennta- og atvinnuleiðir innflytjenda að verða skilvirkari (Finnish government, 2019).

Efnahags- og atvinnumálaráðuneytið sér um aðlögun innflytjenda í Finnlandi. Atvinnu-, samgöngu- og umhverfismiðstöðvar hjá sveitarfélögum sjá um aðgerðir tengdar inngildingu í nærsamfélaginu (Maahanmuuttoviarasto Migrationsverket, 2023). Til viðbótar er viðurkenndur aðili, Kotoutumisentukena.fi sem hefur það hlutverk að styðja við inngildingu í nærsamfélaginu hvað varðar upplýsingagjöf og ráðgjöf. Félagssamtökum (low threshold groups) er gert kleift að sækja um aðstoð við framkvæmd og kynna samfélagsverkefni sem ætlað er innflytjendum. Auk þess standa þau fyrir viðburðum og fræðslu fyrir starfsmenn og sjálfboðaliða sem starfa við verkefni tengd inngildingu innflytjenda. Markmiðið er að tryggja aðgang að upplýsingum frá öðrum stofnunum á þessu sviði, samhliða að taka þátt í uppbyggingu nærsamfélags sem styður við inngildingu (Kotoutumisentukena.fi, 2023).

### *Danmörk*

Í Danmörku hefur, vegna langrar hefðar fyrir fullorðinsfræðslu, gengið vel að laga menntunar- og þjálfunarkerfi að innflytjendum og flóttamönnum. Í Danmörku fer danska Innflytjenda- og inngildingarráðuneytið með ábyrgð um inngildingu og er hún undirstofnun dönsku

stofnunarinnar um alþjóðlegar ráðningar og aðlögun (SIRI) sem sér um framkvæmd laga um inngildinguna (Danish Immigration Service, 2023).

Í fyrsta lagi búa Danir almennt yfir traustu stuðningskerfi sem danska Menntamálaráðuneytið býður upp á og innflytjendur njóta góðs af, hvar sem er í landinu. Í öðru lagi gegna dönsku sveitarfélögin mjög mikilvægu hlutverki í samhæfingu og brúargerð á milli formlegrar menntunar, starfsþjálfunarkerfisins og staðbundins vinnumarkaðar, velferðarþjónustu og þátttöku nærsamfélags. Þetta samþætta stefnukerfi hefur sýnt fram á vaxandi árangur í að auka hæfni fjölda flóttamanna og sem dæmi studdi það vel við inngildingarferlið tengt móttöku í evrópsku flóttamannakreppunni 2015–2017.

Þjálfun flóttafólks og innflytjenda er veitt af núverandi stofnanaveitum æskulýðs- og fullorðinsfræðslustofnana, t.d. af starfsmenntamiðstöð og AMU-vinnumarkaðsskólanum (stendur fyrir Arbejdsmarkeduddannelse á dönsku) og æðri menntastofnunum, bæði á sveitar- og svæðisstigi. Sveitarfélögin, auk formlega kerfisins, reka einnig sérstakar staðbundnar tungumálamiðstöðvar og skóla, sem bæta við núverandi mennta- og þjálfunarkerfi. Tungumálamiðstöðvarnar bjóða upp á þjálfun viðurkennda af ríkinu en kostur þeirra er fyrst og fremst hæfnin til að búa til sveigjanlegar lausnir fyrir bæði fullorðna einstaklinga og fyrirtæki á staðnum. Þær skipuleggja þjálfun sem snýr að tvíþættri inngildingunni með fyrirtækjum.

Stuðningur og aðstoð við flóttamenn og innflytjendur er samræmdur undir stjórn danskra sveitarfélaga. Grunnfærniþjálfun og uppfærsla færni (up-skillung) býður upp á mjög samræmt kerfi sem er samhæft við fjölskyldustefnu, húsnæðismál, félagsþjónustu, endurhæfingu og samþættingu á vinnumarkaði. Fyrir sveitarfélögin er sterkur hvati til að fá fólk á vinnumarkaðinn á staðnum. Í flestum tilfellum er uppfærsla unnin í náinni samvinnu við staðbundin fyrirtæki og samstarfsaðila stéttarfélagana.

### Bandaríkin

Bandaríki Norður-Ameríku eru oft álitin þvermenningarlegt samfélag og hefur landið tekið við mestum fjölda innflytjenda innan OECD. Lögin um nýsköpun og tækifæri vinnuafis (The workforce innovation and opportunity act, WIOA) hafa það að markmiði að aðstoða atvinnuleitendur við að fá aðgang að atvinnu, menntun, þjálfun og stoðþjónustu sem þeir þurfa til að uppfylla kröfur vinnuveitenda og ná árangri á vinnumarkaði. Eitt umfangsmesta og mikilvægasta frumvarp um færni- og vinnuafisþróun fékk víðtækan stuðning á bandaríska þinginu. Lögin krefjast þess að hvert fylki þróa samhæfða áætlun sem lýsir stefnumótandi og rekstrarlegum þáttum og kemur hún fram í fjórum af fimm köflum þeirra (síðasti titillinn, titill V, „Almenn ákvæði“ fjallar um stjórnun WIOA).

- Kafli I ber heitið Áætlanir fyrir fullorðna, lausráðna starfsmann og ungmenni á vegum Vinnuáráðuneytisins (DOL);
- Kafli II: Fullorðinsfræðsla og fjölskyldulæsi laga (AEFLA), áætlun stjórnað af Menntamálaráðuneytinu (ED);
- Kafli III: Vinnumiðlunaráætlun samkvæmt Wagner-Peyser lögunum undir stjórn DOL;
- Kafli IV: Vocational Rehabilitation (VR) áætlun samkvæmt endurhæfingarlögunum frá 1973 sem stjórnað er af ED.



WIOA styður nýstárlegar aðferðir til að halda í við breyttar efnahagsaðstæður og leitast við að bæta samhæfingu þvert á helstu alríkisáætlanir sem styðja vinnumiðlun, þróun vinnuafis, fullorðinsfræðslu og starfsendurhæfingarstarfsemi. Þessar lokareglur styrkja innleiðingu Menntamálaráðuneytisins (deildarinnar eða ED) á nýjum ákvæðum í AEFLA.

Undir kafli tvö sem snýr að fullorðinsfræðslu og fjölskyldulæsi (AEFLA), sem er stjórnað af Menntamálaráðuneytinu, er að finna sértæka námsleið fyrir innflytjendur (integrated English literacy and civics education eða samþætta menntun fyrir enskulæsi og samfélagsfræðslu (IELCE). IELCE-þjónustan er menntunarþjónusta sem veitt er fullorðnum enskunemum (ESL), þar á meðal fagfólki með prófgráður eða vottaða menntun frá heimalandi sínu. Hún gerir fullorðnum einstaklingi kleift að öðlast hæfni í ensku og öðlast grunnfærni og áframhaldandi færni sem þarf til að starfa á skilvirkan hátt sem foreldrar, á atvinnumarkaði og sem borgarar í Bandaríkjunum. Í mörgum stefnum og framkvæmdaáætlunum þar sem rætt er um tungumálakennslu er sérstaklega nefnt flóttafólk, umsækjendur um alþjóðlega vernd, farandfólk eða innflytjendur með litla menntun. Það sem er sérstakt við löggjöfina er markviss áætlun að sporna gegn „brain drain“ (i. atgerfisflóttu) og að tryggja skuli markvissa tungumála- og starfsþjálfun fyrir innflytjendur með menntun og starfsreynslu. Þjónusta IELCE er skilgreind á þann veg að hún feli í sér kennslu í læsi og ensku ásamt kennslu um réttindi og skyldur, ríkisborgararétt og samfélagslega þátttöku (civics education) og oft er IELCE-nám ákveðið starfsþjálfunarnám.

Árið 1998 var Workforce Investment Act samþykkt og taldist ákveðin bylting í kerfinu. Fullorðinsfræðsla, starfsþjálfun og vinnumiðlunaráætlanir voru færð undir eitt regnhlífarhugtak fyrir ríkið til að samræma, þétta og bæta þjónustan. Önnur mikilvæg bylting var að í fyrsta skipti var gerð krafa á fullorðinsfræðsluaðila að tilkynna um fjölda fyrri þátttakenda sem fór yfir á næsta stig í undirbúningi vinnuafis, í framhaldsskólanám eða þjálfun (post secondary education or training) eða komst í vinnu, en aðeins fyrir hluta þeirra þátttakenda.

WIOA-lögin frá 2014 (WIOA) komu með frekari breytingar til að festa verklagið í forgangssessi. Breytingarnar fela í sér nýjar kröfur og hvata til að innleiða þrjár lykiláætlanir:

- veita kennslu sem tengir nám í grunnfærni fullorðinna við þróun vinnumarkaðarins
- samræma þjónustu við fleiri samstarfsaðila í þróun vinnumarkaðsátaka
- safna og nota fleiri gögn í vinnumarkaðsundirbúningi til að ná atvinnuárangri.

Innleiðing og framkvæmd þessara aðferða er studd af þátttakendum í hverju fylki fyrir sig en umsjón er í höndum staðbundinna fullorðinsfræðsluaðila og er fjármöggnuð samkvæmt kafla tvö. WIOA er formlega þekkt sem lög um fullorðinsfræðslu og fjölskyldulæsisáætlun. Þó að þessum fjármunum sé hægt að dreifa innan ríkja til margvíslegra stofnana, nær helmingur þeirra til veitenda, sem styrktir voru í 50 ríkjum og District of Columbia á námsárunum 2018–19, í staðbundnum skólahverfum (school districts).

Árið 2018–19 sóttu 1,2 milljónir fullorðinna nemenda eitt af þremur þessara námskeiða; fyrsta grunnmenntun fullorðinna (ABE) er fyrir þá sem eru með færni undir 9. bekk, 2. framhaldsskólastig fyrir fullorðna (ASE) er fyrir þá sem eru með færni miðað við 9.–12. bekk, og 3. stig er enska sem annað tungumál (ESL) fyrir þá sem þurfa tungumálanámskennslu í

ensku. Árið 2018–19 var helmingur nemenda skráður í ESL og flestir aðrir nemendur voru skráðir í ABE. Fæstir voru skráðir í ASE (Cronen o.fl., 2023).

Í Bandaríkjunum eru staðbundnir fræðsluaðilar fjölbreyttir, þ.m.t. framhalds- eða tækniskóli (community college), stofnun á vegum sveitarfélaga (community based programs), staðbundin menntastofnun (local adult education provider), opinber eða einkarekinn háskóli, fangastofnun, trúfélag, bókasafn og önnur félagasamtök.

Í WIOA, í kafla 116(b)(2)(A) og útfærslureglum 34 CFR §361.155(a)(1), eru sex viðmið varðandi frammistöðu. Þann 17. ágúst 2017 var gefið út viðmiðunarreglur *TAC 17–01: Performance Accountability Guidance for Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) Title I, Title II, Title III og Title IV Core Programs*. Þessar sameiginlegu stefnuleiðbeiningar útfæra nánar kröfur um frammistöðuábyrgð.

Til er innbyggt skilyrði í WIOA vegna frammistöðuábyrgðarvísar og krafna um frammistöðuskýrslu til að meta skilvirkni ríkja og sveitarfélaga til að ná jákvæðum árangri fyrir einstaklinga, sem sinnt er af sex kjarnasviðum vinnumarkaðspróunarkerfisins, og eru verkefni þessi: Fullorðinn einstaklingur utan vinnumarkaðar, æskulýðsverkefni, fullorðinsfræðsla og lög um fjölskyldulæsi (AEFLA), forrit (stjórnað af ED), vinnumiðlunarþjónusta, starfsendurhæfing (VR) (stýrt af ED). WIOA krefst þess að öll ríki taki þátt, safni saman styrkþegum deildanna og tilkynni allar upplýsingar um alla þátttakendur sem lýst er í þessari þjálfunar og leiðbeinandi reglur (Training and Guidance Letter TEG) (U.S. Department of Labor, 2023a).

Eftirfarandi skilgreining á aðferðafræði við mat eða útreikning varðandi þá átta vísa sem stuðst er við má sjá hér að neðan. Tilgangurinn er að meta, skrá og tilkynna árangur tengdan umbótum, þróun og gögnum sem eru síðan nýtar til fjármögnunar og frekari áætlana um þróunar.

- A. Atvinnuhlutfall – mældur 2. ársfjórðungur vegna brottförr.
- B. A.1 kafli I Menntun og starfshlutfall ungmenna – mældur 2. ársfjórðungur eftir brottförr.
- C. Atvinnuhlutfall – mældur 4. ársfjórðungur eftir brottförr.
- D. B.1. Kafli I Menntun og starfshlutfall ungmenna –mældur 4. ársfjórðungur eftir brottförr.
- E. Miðgildi hagnaðar – mældur 2. ársfjórðungur eftir útgöngu.
- F. Vottun náð.
- G. Mælanleg framförr á færni.
- H. Skilvirkni undir vinnuveitendum (U.S. Department of Labor, 2023b).

Þegar IELCE er skoðað nánar er um fullorðinsfræðslu að ræða sem sérstaklega er ætluð til að stuðla að inngildingunni innflytjenda í samfélagi og á vinnumarkaði. „IELCE fær 12 prósent af ríkisstyrk til fullorðinsfræðslu og ólíkt forvera sínum (English literacy and civics education, eða EL/Civics), hefur aukin áhersla verið lögð á atvinnuárangur þátttakenda. Eins og lýst er undir WIOA verður í IELCE-verkefnum að nota samþætta menntun og þjálfun (Integrated education and training, IET), þjónustuaðferð sem sameinar fullorðinsfræðslu og vinnuafsstarfsemi í samtengdum námskeiðum með áherslu á tiltekna starfsgreinar. Nám samkvæmt IET innan IELCE sameinar nám í ensku og samfélagsfræðslu og er undirbúningsnám

fyrir vinnumarkaðinn og starfsþjálfun. Námið er samþætt og leiðir til viðurkenndrar vottunar og/eða atvinnu“ (Hofstetter og Cherewka, 2022).

Eins og höfundur hefur rekist á við greiningu er skortur á marktækum opinberum rannsóknum sem snúa að inngildingu og fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur. Það sama má segja um WIOA og nánari greiningar sem ekki hafa verið gerðar á IELCE. Engar umfangsmiklar rannsóknir er að finna umhvort samþætt fræðslu- og þjálfunarstarfsemi með EL eða utan framhaldssólkaumhverfis (e. community college environments) skili árangri.

Hofstetter og Cherewka (2022) framkvæmdu könnunarrannsókn sem miðar að því að veita bráðabirgðavísbendingar um innleiðingarferli IELCE, sérstaklega IELCE-IET. Umfang rannsóknarinnar var takmarkað við átta ríki og voru þessi ríki valin með það fyrir augum að vera fjölbreytt sameiningartákn fyrir innleiðingu IELCE miðað við innflytjendafjölda þeirra, landafræði og tegund fullorðinsfræðslukerfis ríkisins (t.d. ríkismenntamálaeild eða háskólakerfi ríkisins). Niðurstöður leiddu í ljós að innleiðing IELCE, sem hófst árið 2016, hafði leitt af sér margar nýstárlegar aðferðir sem þjónuðu þeim markmiðum að auka enskukunnáttu þátttakenda ásamt efnahagslegri og borgaralegri samþættingu. Umfang þessara námsleiða, og sérstaklega tenging við atvinnumiðaða inngildingu, menntun og þjálfun (IET), var hins vegar takmarkað vegna tiltölulegrar lítillar skráningar eða eftirspurnar sem og vegna annarra hindrana fyrir þátttöku. Þar að auki hefur IET-krafan, sem fylgir IELCE, lagt verulega byrði á fullorðinsfræðsluaðila og virðist hamla mikilvægri viðleitni við að styðja við víðtækari efnahagslega, borgaralega og félagslega aðlögun innflytjenda (Hofstetter og Cherewka, 2022).

Tillögur vegna umbóta voru margar og vörðuðu þætti sem myndu auka þátttöku, til dæmis að endurskoða þyrfti inntökuskilyrði vegna IELCE. Niðurstöður sýndu að IET var einnig skilvirkt verkfæri fyrir innfædda með lágt menntunarstig eða lága læsisfærni, sem sýndu oft betri árangur þegar þeir komu út á vinnumarkað. Einnig var talið mikilvægt að leggja áherslu á skort á mælikvarða vegna framfara sem sneru að inngildingarþáttum varðandi samfélagslega (civic) og efnahagslega (economic) þætti. Sömuleiðis var lagt til að fjármagn ætti einnig að ná til fullorðinsfræðslu sem stuðlaði að inngildingu. „Hvetja ætti til skilvirkara samstarfs milli vinnumarkaðspróunar og fullorðinsfræðslukerfa og stuðla þannig betur að efnahagslegri inngildingu innflytjenda með IELCE. Þing og ríkisstofnanir ættu að hvetja, kynna og krefjast markvissrar og jafnrar ábyrgðar vegna samstarfs milli vinnumarkaðar og fullorðinsfræðslu sem þjónar innflytjendum og fullorðnum EL's (English literacy programs) í gegnum IET-starfsemi“ (Hofstetter og Cherewka, 2022, bls. 34).

WIOA fékk endurnýjaða heimild árið 2022 og útvíkkað í tengslum við ákveðnar samfélagsbreytingar, breytingar á vinnumarkaði og ýmsar afleiðingar sem tengdust menntun og heimsfaraldri 2020. Einnig var auknu fjármagni bætt við þegar frumvarpið var samþykkt.

Opinbert nám á sviði fullorðinsfræðslu er meginfjárfesting stjórnvalda í færni fullorðinna innflytjenda í Bandaríkjunum, sem sjá um enskukennslu fyrir fullorðna nemendur utan hefðbundins grunn- og háskólanáms, kerfi með engum eða litlum tilkostnaði fyrir þátttakendur. Á hverju ári sækja u.þ.b 600.000 nemendur um enskukennslu sem annað tungumál (ESOL1), sem er lítið brot af þjóðinni sem gæti notið góðs af enskuþjálfun (US Department of Education, 2018). Eftirspurn eftir ESOL-námi er meiri en framboð á dagskrá um allt land. Árið 2017 skráðu um það bil 11.000 enskunemar sig í ESOL-nám í Massachusetts,

en 17.000 fleiri voru áfram á biðlistum. Biðtími á vinsælum námskeiðum getur farið yfir tvö ár. Þrátt fyrir viðvarandi eftirspurn eftir ESOL-þjónustu og öran vöxt markhópsins, hefur fullorðinsfræðsla að mestu verið hunsuð af stjórnámálamönnum sem tæki til aðlögunar innflytjenda.

Heller og Mumma (2023) framkvæmdu rannsókn í Massachusetts í Bandaríkjunum þar sem leitað var eftir fylgni milli framfara samfélags og efnahags (civic and economic) eftir að hafa klárað enskukennslu (ESOL). Niðurstöður sýndu að kjörsókn var meiri auk launahækkana innan við þrjú ár eftir að enskunámskeiðum lauk. Rannsakendur halda því fram að fullorðinsfræðsla eigi að vera kjarni í þróun inngildingarstefnu og að fjármögnun til aðlögunaráætlana um fullorðinsfræðslu sé í reynd fjárfesting. „Við finnum jákvæð áhrif ESOL-námskeiða á tilkynntar tekjur sem verða verulegar og efnahagslega þýðingarmiklar á þriðja ári eftir að einstaklingur sækir um í happdrætti (sérstök úthlutun fyrir enskukennslu) til að mæta á námskeið og heldur áfram að vera þýðingarmikil og jákvæð í að minnsta kosti tíu árum eftir happdrættið. Á heildina litið eykur það tekjur um 46–56 prósent að mæta á FAESL+ (Framingham Adult ESL Plus) samkvæmt meðaltali ársskýrslu“ (Heller og Mumma, 2023, bls. 26).

## Lokaorð

Þessi greiningarskýrsla er ákveðin samantekt á mikilvægi fullorðinsfræðslu sem verkfæris í inngildingu innflytjenda. Stefnur og stefnumótandi gögn um inngildingu og uppbyggingu fullorðinsfræðslu voru skoðuð á Norðurlöndum og í Bandaríkjunum ásamt framtíðarskýrslum frá UNESCO, OECD, ESB og öðrum fjölþjóðlegum stofnunum. Rýnt var í núverandi fullorðinsfræðslukerfi á Íslandi sem tengist skilgreindum þáttum, leiðir og aðferðir til að stuðla að inngildingu í gegnum menntun fullorðinna innflytjenda. Þessi skýrsla er aðallega skrifuð til að draga fram niðurstöður um núverandi stöðu héraðs og í leiðinni skapa umræðu og hvetja til gagnrýnnar hugsunar um leiðir til framþróunar á sviði inngildingar og fullorðinsfræðslu á Íslandi.

Ísland er þjóð með stutta sögu varðandi fólksflutninga hingað til lands. Að sama skapi hefur innflytjendum farið ört fjölgandi hér á landi. Á undanförunum árum hefur vöxturinn verið hraðari en hjá innfæddum og í beinum tengslum við hagvöxt. Ísland er með hæsta hlutfall innflytjenda sem eru virkir þátttakendur á vinnumarkaði meðal landa OECD. Innflytjendur sem flytja til Íslands eru í flestum tilfellum vinnuafli og sýna tölur fram á svipaða þróun á hinum Norðurlöndunum. Þó að eitt markmið fullorðinsfræðslu sé vissulega að innflytjendur aðlagist vinnumarkaði er ekki að finna stefnu né skilgreiningu á inngildingu á vinnumarkaði héraðs.

Fullorðinsfræðslukerfið á Íslandi hefur fyrst og fremst séð um að bjóða innflytjendum upp á tungumálanámskeið og að hluta til samfélagsfræðslu. Sömuleiðis hafa innflytjendur átt rétt á greiðum aðgangi að endurmenntunarnámskeiðum og starfsþjálfunarnámskeiðum, raunfærnimati og annarri þjónustufræðslu og stuðningi, sem stendur öllum til boða hjá fullorðinsfræðslumiðstöðvum. Hvort þar er stuðst við inngildingu innflytjenda er ekki vitað.

Á Íslandi, ólíkt hinum Norðurlöndunum, skortir stefnu og lög í málaflokknum. Þrátt fyrir að lög um málefni innflytjenda nr. 116/2012 kveði á um að hagsmunir innflytjenda séu samþættir í allri stefnumótun, stjórnslu og þjónustu hins opinbera eru innflytjendur ekki skilgreindir sem markhópur og ekki er að finna lagaákvæði um íslensku- eða samfélagsfræðikennslu í lögum um framhaldsfræðslu. Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda er aðgerðaáætlun tengd málaflokki innflytjenda og flóttafólks og er þar að finna aðgerðir sem stuðla að inngildingu þvert á samfélagið. Aðgerðir eru afmarkaðar á því tímabili sem framkvæmdaáætlun er í gildi og er bundin því fjármagni sem er úthlutað í hvert sinn. Stundum hefur verið góð reynsla af þeim verkefnum sem lögð hafa verið fram í framkvæmdaáætlun, og sum hafa verið innleidd með einhverjum hætti. Þróun tengd málefnum innflytjenda og flóttafólks er því tengd pólitískri stefnu og áhuga, áherslum og fjármögnun sem er að finna í framkvæmdaáætlun hvers kjörtímabils.

Það að innflytjendur séu ekki skilgreindir sem markhópur í lögum um framhaldsfræðslu gerir ómögulegt að skilgreina heildrænt kerfi þar sem jafnræði, gæði og fjármögnun eru ávallt tryggð. Kerfi tengt íslenskukennslu fyrir útlendinga er heimilað í reglugerð frá 2015 á vegum Mennta- og menningarmálaráðuneytis en nú hefur ábyrgð á íslenskukennslu verið færð undir Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið eins og fullorðinsfræðslan. Hér í skýrslunni eru dregnir saman ýmsir þættir sem þarfnast umbóta hvað íslenskukennslu varðar. Þá eru settar fram ýmsar gagnlegar ábendingar varðandi úttekt Capacent frá 2015. Í úttektinni er ákall eftir gæðakerfi og að gerð verði heildræn úttekt til að samræma kerfið betur, því núna fer kennslan fram víða og með fjölbreyttum hætti. Rannsóknir sem vitnað var til hér í skýrslunni með tilliti

til skoðana og upplifunar innflytjenda vegna íslenskukennslu sýna fram á mikla óánægju með núverandi kennsluform. Markvissa tölfraði skortir hérlandis sem mælir gæði íslenskukennslu og inngildingu. Innflytjendur eru ekki einsleitur hópur og ýmsar hindranir tengdar íslenskukennslu eru einstaklingsbundnar. Í OECD-skýrslunni Language training for adult migrants (2021) kemur fram; „Að læra nýtt tungumál á fullorðinsaldri krefst tíma og skuldbindingar – hvort tveggja þar af er ólíklegt að innflytjendur muni fjárfesta nema þeir vilji eða þurfi að læra. Aftur á móti, þar sem væntanleg hæfniviðmið eru nægilega viðeigandi fyrir einstakling, þeir munu finna fullnægjandi og aðgengilegar leiðir til að ná þeim. Ein skilvirkasta leiðin til að tryggja farsæla þátttöku í tungumálþjálfun er því til að sannfæra innflytjendur um ávinninginn sem fylgir því að öðlast færni í tungumáli gistilands... “ (OECD, 2021 bls.22).

Ef innflytjendur væru skilgreindir sem markhópur væri hægt að skilgreina hvar þarfirnar liggja samhliða sérstöðu þeirra og þar með breyta ýmsu sem hægt væri að taka mið af í fullorðinskennslu fyrir innflytjendur. Til dæmis væri hægt að skoða 10. gr. laga um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018 um viðeigandi aðlögun. Þar kemur eftirfarandi fram: „Atvinnurekandi skal gera viðeigandi ráðstafanir, sé þeirra þörf í sérstöku tilviki, til að gera fötluðum einstaklingi eða einstaklingi með skerta starfsgetu kleift að eiga aðgengi að og taka þátt í starfi, njóta framgangs í starfi eða fá þjálfun, enda séu þær ráðstafanir ekki of íþyngjandi fyrir atvinnurekandann“ (lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018). Slíkt orðalag um kennslu íslensku fyrir innflytjendur, sem sett væri fram í lögum um framhaldsfræðslu, væri til hagsbóta bæði fyrir innflytjendur og fræðsluaðila.

Niðurstöður úr rannsóknum og skýrslum er varða atvinnumarkaðinn og inngildingu hafa sýnt að innflytjendur eru oftast en ekki ofmenntaðir, og starfa í láglauastörfum, með minni tekjur en innfæddir og gegna ekki stjórnendastöðum. Það er ábending um að inngilding sé ekki að virka sem skyldi á vinnumarkaði. MIPEX (Solano og Huddleston, 2020) mat Ísland eingöngu með 33 stig af 100 þegar hreyfanleiki innflytjenda á vinnumarkaði var skoðaður. Ennfremur kom ábending um að innflytjendur utan ESB hefðu litla möguleika á að bæta færni sína og starfsferil, ólíkt innflytjendum í Vestur-Evrópu eða á öðrum Norðurlöndum. Í skýrslu þessari kemur fram í stefnumótandi skjölum, rannsóknum og samanburði við önnur lönd að ljóst er hve mikilvægt er að færni sé nýtt á vinnumarkaði. Í skýrslu OECD um færni (PIAAC) er rík áhersla lögð á hvernig færni innflytjenda eru þróuð, notuð og tekin gild í nýju landi.

UNESCO skilgreinir réttindi til menntunar sem mannréttindi og valdeflandi rétt (enabling right). Menntun veitir færni, þar á meðal læsi, að kunna tungumál og að reikna, sem fólk þarf til að nýta að fullu réttindi sín, svo sem réttinn til lífs og heilsu, og til að taka fullan þátt í samfélaginu, sem er inngilding í hnotskurn.

Finnland og Noregur hafa bæði uppfært inngildingarlög sín til að bæta til muna hlutverk fullorðinsfræðslu við markvissa inngildingu innflytjenda. Öll Norðurlöndin leggja ríka áherslu á að meta fyrri menntun, reynslu og hæfni, með öflugri tungumálakennslu. Á öllum Norðurlöndunum greiðir ríkið að mestu kostnað við kennslu til að tryggja jafnt aðgengi, starfsþjálfun, aðgang að fullorðinsfræðslu og náms- og starfsráðgjöf. Bæði í Noregi, Finnlandi og Svíþjóð er unnið víða með markvissa einstaklingsáætlun til að stuðla að framförum.

Í Bandaríkjunum hefur verið innleitt öflugt kerfi sem á rætur sínar að rekja í löggjöf þar sem innflytjendur eru með lögbundin réttindi til enskunnáms, samfélagsfræðslu og kennslu eða

þjálfunarnámskeiðs vegna aðstoðar inn á vinnumarkað. Þar er lögð rík áhersla á að bjóða upp á öflug tungumálakennslu og starfsþjálfun fyrir innflytjendur með menntun. Það sama er upp á teningnum á Norðurlöndunum en mikið efni er þar að finna af ólíkum toga sem tengist málaflokknum. Þá er mikil áhersla lögð á að styðja með öflugum hætti við flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd og að aðrir innflytjendur eigi rétt á aðgengi að fullorðinsfræðslu eins og flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd. Taka má sérstaklega fram að í Svíþjóð hefur tungumálakennsla fyrir innflytjendur lengi verið notuð til að stuðla að inngildingu.

Hér á Íslandi er viðhöfð öflug fullorðinsfræðsla og öflugt símenntunarkerfi er í boði um land allt en þörf er á að skilgreina hvers konar inngildingu ætti að stuðla að, hvaða markmiðum ná á í inngildingu og hvar tækifæri innflytjenda liggja helst til menntunar. Innflytjendur sem þarfnast aðstoðar við að efla færni samhliða að fá viðeigandi stuðning við inngildingu eiga að geta nýtt fullorðinsfræðslukerfi eins og innfæddir. Þó að í skýrslunni sé vísað í ýmsar alþjóðlegar stefnur og erlend kerfi sem vissulega er hægt að taka til fyrirmyndar, er sérstaklega mikilvægt að nýta niðurstöður og ábendingar úr rannsóknum og tölfræði sem gerðar hafa verið hér á landi. Til að tryggja að umbætur á núverandi fullorðinsfræðslukerfi skili varanlegum og sannfærandi árangri er nauðsynlegt að þær breytingar endurspegli bæði núverandi stöðu í málefnum innflytjenda, sem og sérstakar aðstæður og þarfir bæði hjá innflytjendum og innan fullorðinsfræðslukerfisins hérlendis. Einnig er vert að taka fram að skýrsluna skortir niðurstöður úr rannsóknum um marktæka sönnun á að fullorðinsfræðsla hérlendis gagnist innflytjendum með tilliti til inngildingar, bæði á vinnumarkaði og í samfélaginu. Þörf er á frekari rannsóknum af þessu tagi. Erfitt er að finna upplýsingar og tölfræði tengda sérúrræðum vegna endurhæfingar og hjá Vinnumálastofnun vegna innflytjenda sem nýta sér þau úrræði, sem eru oftast framkvæmd að fullu eða í samstarfi við símenntunarmiðstöðvar. Einnig er áhyggjuefni og vert að rýna betur hvort þessi sértæku úrræði stuðla að tilsettu markmiði um endurkomu á vinnumarkað eða í nám og samhliða því hvort úrræði hafi jákvæð áhrif á inngildingu.

Í flestum íslenskum rannsóknum kemur fram lýsing á hversu erfitt var að fá fólk til þátttöku, hindranir voru margar, skortur á upplýsingum um árangur og mat á gæðum tengdum tungumálakennslu eða starfsþjálfun fyrir innflytjendur. Til þess að hægt sé að gera viðeigandi stefnubreytingar vegna inngildingar er ljóst að þörf er á að áhersla verði lögð á sérstöðu og þarfir innflytjenda. Þegar það er gert verður yfirvöldum og síðan viðeigandi ábyrgðaraðilum gert kleift að skilgreina hlutverk fullorðinsfræðslukerfisins við inngildingu innflytjenda. Samhliða þarf að tryggja hæfilega fjármögnun, skilyrði um menntun/hæfni kennara, gæðaviðmið/gæðakerfi auk skráningar og miðlunar tölfræði. Að lokum hefur greiningin einnig sýnt fram á mikilvægi þess að sterkari tengsl þurfi að vera á milli allra hagsmunaaðila sem njóta góðs af og bera ábyrgð á að tryggja inngildingu innflytjenda, þ.m.t. fræðsluaðila, vinnumarkaðar, sveitarfélaga og framhalds- og háskólakerfa.

## Tillögur

1. Við endurskoðun laga um framhaldsfræðslu er þörf á að skilgreina innflytjendur sem markhóp, þar sem tekið er tillit til sérstöðu og þarfa þeirra, ásamt að skilgreina tilætlaðan árangur tengdan inngildingu innflytjenda í markmiðum laganna.
2. Best væri, eins og kemur fram í ýmsum stefnum ESB, í WIOA-lögum í Bandaríkjunum sem og á Norðurlöndum, að tungumálakennsla, samfélagsfræðslu og sérhæfð þjálfun (up-skillung) væri sérstaklega tekin fyrir og skráð með tilliti til þarfa og sérstaða innflytjenda í lögum um framhaldsfræðslu.
3. Þá væri einnig mikilvægt að skilgreina í nýjum lögum um framhaldsfræðslu ýmsa mikilvæga þætti sem tengjast hlutverki fullorðinsfræðslu við að stuðla að inngildingu eins og tekið hefur verið fram hér í skýrslunni. Þ.m.t. er raunfærnimat, nám, starfsþjálfun, að brúa þurfi nám með tilliti til innflytjenda og hvaða þekkingu og hæfni sé krafist af fagaðilum, þ.e. kennurum, til dæmis varðandi menningarnæmi og þekkingu á fjölmennningarlegum kennsluaðferðum.
4. Nú er verið að framkvæma heildarúttekt á íslenskukennslu fyrir útlendinga. Fyrsta kynning á niðurstöðum sýnir fram á mjög svipaðar niðurstöður og komu fram í úttekt Capacent árið 2015. Mikilvægt er að tillögum og ábendingum sé fylgt eftir. Mikið ákall er hjá bæði innflytjendum og fræðsluaðilum um að bæta gæði, matskerfi, námsefni og fjármögnun. Mikilvægt er þó að tryggja að sveigjanleiki til fjölbreyttra kennsluaðferða verði áfram leyfður þar sem það er einn helsti styrkleiki núverandi fyrirkomulags.
5. Tryggja þarf að staða og reynsla vegna aðgerða, sem er að finna í framkvæmdaáætlun í málefni innflytjenda 2021–2025, verði kynnt starfshópi sem vinnur nú að grænbók um framhaldsfræðslu svo og fyrir starfshópi sem nú vinnur að stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks á vegum Félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Nánari tiltekið: 3.2. Mat á menntun; 3.4. Íslenskunám fullorðinna innflytjenda og umsækjenda um alþjóðlega vernd (verði hæfnimiðað) og 3.6. Raunfærnimat verði gert fyrir innflytjendur.
6. Lagt er til að tillögum vegna VISKA-verkefnis við raunfærnimat verði fylgt eftir, þær fjármagnaðar og innleiddar. Verkefnið var mjög lærdómsríkt, býður upp á mörg tækifæri til úrbóta í núverandi framkvæmd hjá fræðsluaðilum vegna raunfærnismats og kemur til með að stuðla að kröfu um að innflytjendur fái starf við hæfi og mat á bæði menntun og hæfni.
7. Mælt er með að fjármagn verði lagt í að framkvæma fleiri rannsóknir um fylgni milli aðsóknar í fullorðinsfræðslu og inngildingar innflytjenda. Mikilvægt er að vita hvort verið er að ná tilsettum markmiðum, vegna til dæmis íslenskukennslu fyrir innflytjendur. Slíkar rannsóknir koma til með að tryggja breytingar sem verið er að kalla eftir ásamt að bæta gæði og nýtingu fjármagnsins. Einnig til að tryggja að markviss árangur náist fyrir innflytjendurna sjálfa, á vinnumarkaði og í samfélaginu. Til viðbótar er vert að taka fram að í mörgum skýrslum frá Norðurlöndunum skortir upplýsingar um íslenskar rannsóknir af þessu tagi.



8. Mælt er með að gerðar verði ítarlegar greiningarrannsóknir á raunverulegu aðgengi og hagnýtingu fullorðinsfræðslu á Íslandi meðal innflytjenda. Hverjir nýta sér hvaða fullorðinsfræðslu og í hvaða tilgangi? Hverjir gera það ekki og hvers vegna? Niðurstöður frá OECD, UNESCO, Bandaríkjunum og Evrópusambandinu sýna allar að annaðhvort hindranir eða skortur á þátttöku hamli inngildingu. Í þeim skýrslum er mælt með að innflytjendur fái aukinn aðgang að þjónustu og meiri sveigjanleika til að sækja fullorðinsfræðslu.
  
9. Auka þarf samstarf og stuðning frá vinnumarkaðnum sjálfum og innan hans við inngildingu innflytjenda og bæta aðgengi að fullorðinsfræðslukerfinu sjálfu í tengslum við atvinnu. Stefna og/eða hvatning frá stjórnvöldum og stéttarfélögum ætti að ýta undir þessa þróun. Innflytjendur eru hátt hlutfall þátttakenda á vinnumarkaði og ætti þróun tengd inngildingu einnig að fara fram við á vinnustaðnum. Sýnt hefur verið fram á að aðgangur innflytjenda að fullorðinsfræðslu styður við tungumálaþróun, uppfærslu færni (up-skilling), samfélagsfræðslu og starfsþjálfun sem allt gæti stuðlað að frekari þróun á vinnustaðnum og haft jákvæð áhrif á styrkingu vinnumarkaðarins almennt, þar með talið á hagvöxt.

## Heimildaskrá

- Ahlgren, K. og Rydell, M. (2020). Continuity and change: Migrants' experiences of adult language education in Sweden. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 11, 399–414. <https://doi.org/10.3384/rela.2000-7426.ojs1680>
- Ahn-Dao Tran. (2007). Factors affecting Asian students' academic achievements in Iceland. Í Kristín Bjarnadóttir og Sigrún Klara Hannesdóttir (ritstjórar), *Þekking – þjálfun – þroski: Greinar um uppeldis- og fræðslumál* (bls. 191–214). Delta Kappa Gamma – Félag kvenna í fræðslustörfum.
- Aleksandra Chlipala og Sólborg Jónsdóttir. (2014). Greining á starfsmenntun pólskra atvinnuleitenda. *Gátt, ársrit um fullorðinsfræðslu og starfsmenntun*, 32–36.
- Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. (2017). *Greining á þjónustu við flóttafólk*. [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/skyrslur2016/Adlogun\\_flottafolks\\_27022017.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/skyrslur2016/Adlogun_flottafolks_27022017.pdf)
- Alþýðusamband Íslands. (2018). Íslenskur vinnumarkaður. Sótt af <https://www.asi.is/media/314075/ny-vinumarkadsskyrsla-2018.pdf>
- Arbetsförmedlingen. (2023). *The introduction programme*. <https://arbetsformedlingen.se/other-languages/english-engelska/additional-support/support-a-o/etableringsprogrammet>
- Arnheiður Gígja Guðmundsdóttir, Fjóla María Lárusdóttir, Helen Gray og Raket Steinvör Hallgrímsdóttir. (2020). *Viska Erasmus+ Visible skills of adults: National report Iceland*. <https://viskaproject.eu/wp-content/uploads/2020/02/D5.2-country-report-IS-FINAL-.pdf>
- Beacco, J.-C., Little, D. og Hedges, C. (2014). *Linguistic integration of adult migrants. Guide to policy development and implementation*. Council of Europe.
- Burdikova, A., Barillé, S., Meckl, M. og Soffía Gísladóttir. (2018). Underemployment of immigrant women in Iceland: A case study. *Nordicum-Mediterranean: Icelandic E-Journal of Nordic and Mediterranean Studies*, 13(1), 1–19. <https://doi.org/10.33112/nm.13.1.2>
- Burdikova, A., Meckl, M. og Barillé, S. (2018). Icelandic case study: Overcoming the underemployment of immigrant women in Akureyri. Í Hjördís Rut Sigurjónsdóttir, M. Wøien og M. Meckl (ritstjórar), *Enhanced labour market opportunities for immigrant women: Case studies from arctic cities* (bls. 11–16). Nordregio. <https://doi.org/10.30689/R2018:3.1403-2503>
- Claudie Ashonie Wilson og Auður Tinna Aðalbjarnardóttir. (2019). *Jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði: Jafnir möguleikar innflytjenda til atvinnu hjá hinu opinbera*. Réttur Aðalsteinsson & Partners. <https://rettur.is/wp-content/uploads/2019/10/Jafnr%C3%A9tti-innflytjenda-%C3%A1-atvinnumarkaði.pdf>
- Council of Europe. (2017). *Adult migrants: Integration and education; extracts from conventions, recommendations, resolutions and reports*. <https://rm.coe.int/recommendations-resolutions-on-adult-migrants-and-education-rev-2017-/168079335c>
- Council of Europe. (2018). *Common European framework of reference for languages: Learning, teaching, assessment – Companion volume with new descriptions*.
- Council of Europe. (2020). *Common European framework of reference for languages: Learning, teaching, assessment – Companion volume*. [www.coe.int/lang-cefr](http://www.coe.int/lang-cefr)
- Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030) 2021/C 66/01. (2021). Official Journal, C 66, 1-21. CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)\[legislation\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021G0226(01)[legislation])
- Cronen, S., Diffenderffer, A. og Medway, R. (2023). *National study of the implementation of adult education: Compendium of local provider and state director survey results (NCEE 2023–001c)*. U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance. <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/2023001/pdf/2023001r.pdf>
- Danish Immigration Service. (2023). *The Danish agency for international and recruitment and integration (SIRI)*. <https://www.nyidanmark.dk/> Elín Júlíana Sveinsdóttir. (2012). *Staða, tækifæri og upplifun*

- pólskra kvenna í og eftir atvinnuleysi á Íslandi [meistaraverkefni, Háskóli Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/13021>
- Elsa Arnardóttir og Rúnar Helgi Haraldsson. (2014). *Origin and multiple discrimination*. Fjölmenningarsetur. ENIC/NARIC Ísland. (2023). *Um ENIC/NARIC*. [https://www.enicnaric.is/um\\_okkur.html](https://www.enicnaric.is/um_okkur.html)
- European Commission. (2008). *Recommendation C 111/01 of 23 April 2008 on the establishment of the European qualifications framework for lifelong learning*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2008.111.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2008.111.01.0001.01.ENG)
- European Commission. (2017). *European pillar of social rights*. <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>
- European Commission. (2020). *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Action plan on Integration and Inclusion 2021–2027*.
- European Commission. (2021). *Adult education and training in Europe: Building inclusive pathways to skills and qualifications*.
- European Free Trade Association. (2023). *EEA agreement*. <https://www.efta.int/eea/eea-agreement>
- European Parliament. (2023). *European social fund plus*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/53/european-social-fund-plus>
- Eurostat. (2020). *Learning mobility statistics*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Learning\\_mobility\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Learning_mobility_statistics)
- Fabricius, L. og Westerberg, T. (2023). *Language training services for adult immigrants in the Nordic countries: A comparative study*. Nordisk Ministerrad. <https://pub.norden.org/temanord2023-512/>
- Fejes, A. (2018). Popular education, migration and a discourse of inclusion. *Studies in the Education of Adults*, 49(2), 214–227. <https://doi.org/10.1080/02660830.2018.1463656>
- Finnish Government. (2019). *Government proposal to parliament for an act on the promotion of immigrant integration*. <https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=TEM100:00/2019>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (e.d.). *Skilmálar og úthlutunarreglur Fræðslusjóðs*. <https://frae.is/wp-content/uploads/2022/02/Skilmalar-lokaskjal-2014.pdf>
- Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. (2023). *Raunfærnimat*. <https://frae.is/raunfaernimat/>
- Guðrún Vala Elíasdóttir. (2016). *Landnemaskólinn II: Rýnt í gerð og notkun námskrár í fullorðinsfræðslu*. [meistararitgerð, Háskóli Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/26015>
- Hagstofa Íslands. (e.d.). *Mannfjöldi eftir sveitarfélögum, kyni, ríkisfangi og ársfjórðungum 2010–2023*. [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar\\_mannfjoldi\\_1\\_yfirlit\\_arsfjordingstolur/MAN10001.px/table/tableViewLayout](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar_mannfjoldi_1_yfirlit_arsfjordingstolur/MAN10001.px/table/tableViewLayout)
- Hagstofa Íslands. (2019). *Félagsvísar: Sérhefti um innflytjendur*. *Hagtíðindi*, 104(2). <https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/901e98bb-a182-4dc1-9059-261b7bea719b.pdf>
- Hagstofa Íslands. (2022, 24. nóvember). *Innflytjendur 16,3% íbúa landsins*. <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-ef-tir-bakgrunni-2022/>
- Heller, B. H. og Mumma, K. S. (2023). Immigrant integration in the United States: The role of adult english language training. *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(3), 407–437. <https://doi.org/10.1257/pol.20210336>
- Hoffmann, L., Innes, P., Wojtyńska, A. og Unnur Dís Skaptadóttir. (2021). Adult immigrants' perspectives on courses in Icelandic as a second language: Structure, content, and inclusion in the receiving society. *Journal of Language, Identity, and Education*. <https://doi.org/10.1080/15348458.2021.1988855>
- Hofstetter, J. og Cherewka, A. (2022). *The IELCE program: Understanding its design and challenges in meeting immigrant learners' needs*. <https://www.migrationpolicy.org/research/ielce-design-immigrant-learners>
- Iðan fræðslusetur. (e.d.). *Iðan í hnotskurn*. <https://www.idan.is/um-okkur/skipulag-og-stjorn-idunnar/idan-i-hnotskurn/>

- Innflytjendur bera uppi fjölgunina. (2023, 10. ágúst). *Morgunblaðið*.  
[https://www.mbl.is/frettir/innlent/2023/08/10/innflytjendur\\_bera\\_uppi\\_fjolgunina/](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2023/08/10/innflytjendur_bera_uppi_fjolgunina/)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023). *Like muligheter, rettigheter og plikter i et mangfoldig samfunn*.  
<https://www.imdi.no/>
- IOM. (2017). *Global compact thematic paper – Integration and social cohesion: Key elements for reaping the benefits of migration*. [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/our\\_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Integration-and-Social-Cohesion.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Integration-and-Social-Cohesion.pdf)
- IOM. (2022). *World migration report 2022*. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/> Kallenbach, S. og Nash, A. (2016). *Adult education and immigrant integration: Lessons learned from the networks for integrating new Americans initiative*. World Education.  
<https://worlded.org/resource/adult-education-and-immigrant-integration-lessons-learned-from-the-networks-for-integrating-new-americans-initiative/>
- Kotoutumisentukena.fi. (2023). *Hae kotoutumista tukevaa toimintaa*. <https://kotoutumisentukena.fi/etusivu>
- Kvasir. (e.d.). *Vottaðar námsleiðir*. <https://fraedslumidstodvar.is/namsleidir/>
- Landneminn. (2023). *Landneminn er kennsluvefur*. <https://www.landneminn.is/is/um-okkur-1>
- Landsbankinn. (2022, 4. ágúst). *Aldrei fleiri flutt til landsins á einum ársfjórðungi*.  
[https://www.landsbankinn.is/umraedan/efnahagsmal/aldrei-fleiri-flutt-til-landsins-a-einum-arsfjordungi?utm\\_campaign=hagsja](https://www.landsbankinn.is/umraedan/efnahagsmal/aldrei-fleiri-flutt-til-landsins-a-einum-arsfjordungi?utm_campaign=hagsja)
- Larrotta, C. (2017). Immigrants to the United States and adult education services. *New Directions for Adult and Continuing Education*, (155), 61–69. <https://doi.org/10.1002/ace.20241>
- Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) nr 127/2020.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2002097.html>
- Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2010027.html>
- Lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018086.html>
- Lög um málefni útlendinga nr. 116/2012. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012116.html>
- Lög um útlendinga nr. 80/2016. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016080.html>
- Maahanmuuttoviarasto Migrationsverket. (2023). *Integration*.  
<https://migri.fi/en/integration/en#:~:text=The%20Ministry%20of%20Economic%20Affairs,integration%20in%20their%20own%20region>
- Meghnagi, M. og Tuccio, M. (2022). *The recognition of prior learning: Validating general competences. OECD social, employment and migration working papers, no. 270*. <https://doi.org/10.1787/2d9fb06a-en>
- Menntamálastofnun. (2023). *Námskrá: Íslensk menning og samfélag (18-253-2-200)*.  
<https://namskra.is/curricula/a38c7fd3-ee34-41fa-a5cc-c48d06763ce5>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2015a). *Reglur um úthlutun styrkja til íslenskukennslu fyrir útlendinga*.  
[https://www.rannis.is/media/islenskukennsla/Reglur-um-uthl.-styrkja-til-isl.kennslu-utlendinga\\_2015.pdf](https://www.rannis.is/media/islenskukennsla/Reglur-um-uthl.-styrkja-til-isl.kennslu-utlendinga_2015.pdf)
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2015b). *Úttekt á íslenskukennslu fyrir útlendinga*.  
[https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/utt\\_islkennsl\\_utlend\\_2015.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/utt_islkennsl_utlend_2015.pdf)
- Mímir. (2022). *Ársskýrsla 2022*. [https://www.mimir.is/static/files/Arsskyrslur/2022\\_arsskyrsla](https://www.mimir.is/static/files/Arsskyrslur/2022_arsskyrsla)
- Napierała, J. og Wojtyńska, A. (2017). Trapped in migrants' sectors? Polish women in the Icelandic labour market. *International Migration*, 55(1), 128–141. <https://doi.org/10.1111/imig.12295>
- OECD. (e.d.-a). *Average wages*. <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>
- OECD. (e.d.-b). *Labour force participation rate*. <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm>

- OECD. (2008). The brain drain and negative social effects: When is the home country hurt? *Policy coherence for development 2007: Migration and developing countries* (bls. 65–78).  
<https://doi.org/10.1787/9789264026100-6-en>
- OECD. (2016). *Getting skills right: Assessing and anticipating changing skill needs*.  
<https://doi.org/10.1787/9789264252073-en>
- OECD. (2018). *OECD skills studies: Skills on the move: Migrants in the survey of adult skills*.  
<https://doi.org/10.1787/9789264307353-en>
- OECD (2021), *Language Training for Adult Migrants, Making Integration Work*, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/02199d7f-en>.
- OECD/European Union. (2018). *Settling In 2018: Indicators of immigrant integration*.  
<https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>
- Ómar Hjalti Sölvason og Markus Hermann Meckl. (2019). *Samfélag án aðgreiningar? Viðhorf innflytjenda á Íslandi til símenntunar og íslenskunámskeiða*. Háskólinn á Akureyri.  
<https://www.unak.is/static/files/Frettir/2019/mai/islenskukennsla-innflytjenda.pdf>
- Ómar Hjalti Sölvason og Markus Meckl. (2020). *Viðhorf innflytjenda á Íslandi til símenntunar og íslenskunámskeiða*. Í Markus Meckl og Hermína Gunnþórsdóttir (ritstjórar), *Samfélag fjölbreytileikans: Samskipti heimamanna og innflytjenda á Íslandi*. (bls. 27 -34). <https://hdl.handle.net/20.500.11815/2402>
- Rannís. (e.d.). *Íslenskukennsla fyrir útlendinga*. <https://www.rannis.is/sjodir/menntun/islenskukennsla-fyrir-utlendinga/>
- Rannís. (2015). *Íslenskukennsla fyrir útlendinga: Ársskýrsla 2015*.  
<https://www.rannis.is/media/islenskukennsla/2015---arsskyrsla-IFU.pdf>
- Rannís. (2022). *Íslenskukennsla fyrir útlendinga: Ársskýrsla 2022*.  
<https://www.rannis.is/media/islenskukennsla/Arsskyrsla-2022.pdf>
- Regeringskansliet. (2019). *Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd*.  
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/12/sprakplikt---deltagande-i-grundutbildning-i-svenska-for-ratt-till-forsorjningsstod/>
- Reglugerð um framhaldsfræðslu nr. 1163/2011. <https://island.is/reglugerdir/nr/1163-2011>
- Solano, G. og Huddleston, T. (2020). *Migrant integration policy index 2020: Iceland 2019: Key findings*.  
<https://www.mipex.eu/iceland>
- Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Frumvarp til fjárlaga 2023*. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skiol---Frettatengt/FJR\\_Fjarlagafrumvarp\\_060922\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skiol---Frettatengt/FJR_Fjarlagafrumvarp_060922_vefur.pdf)
- Stjórnarráð Íslands. (2022, 17. nóvember). *Sameining Vinnumálastofnunar og Fjölmenningarseturs*.  
<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/11/17/Sameining-Vinnumalastofnunar-og-Fjolmenningarseturs/>
- Susan Rafik Hama. (2012). „Að brjótast úr viðjum vanans“: *Áhrif menningar og félagslegrar stöðu kvenna frá Miðausturlöndum á þátttöku þeirra í símenntun á Íslandi*. [meistararitgerð, Háskóli Íslands] Skemman.  
<http://hdl.handle.net/1946/13459>
- UIL. (2015). *UNESCO institute for lifelong learning technical note: Lifelong learning*.  
<http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/LifelongLearning/en/UNESCOTechNotesLLL.pdf>
- UIS. (2017). *Reducing global poverty through universal primary and secondary education: Global education monitoring report: Policy paper 32, fact sheet 44*.  
<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education.pdf>
- UIS. (2023). *Glossary: Adult education*. <https://uis.unesco.org/en/glossary-term/adult-education>
- UN General Assembly. (2016). *New York declaration for refugees and migrants: Resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1*. <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>

- UNESCO. (2015). *Recommendation on adult learning and education 2015*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245179e.pdf>
- UNESCO. (2019a). *4th global report on adult learning and education: Leave no one behind: Participation, equity, and inclusion*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372274>
- UNESCO. (2019b). *Global education monitoring report 2019: Migration, displacement and education: Building bridges, not walls*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265866>
- Unnur Dís Skaftadóttir og Helga Ólafsdóttir. (2010). Komið til móts við fjölbreytileika: Fullorðinsfræðsla fyrir innflytjendur og samþætting. *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2010*. <http://hdl.handle.net/1946/7814>
- Unnur Dís Skaftadóttir og Kristín Loftsdóttir. (2019). *Konur af erlendum uppruna – Hvar kreppir að? Félagsmálaráðuneytið*. <http://hdl.handle.net/10802/22319>
- U.S. Department of Education. (2018). *Digest of education statistics: Table 507.20*. [https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18\\_507.20.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18_507.20.asp)
- U.S. Department of Labor. (2023a). *WIOA performance indicators and measures*. <https://www.dol.gov/agencies/eta/performance/performance-indicators#:~:text=As%20stated%20in%20TEGL%2010,in%20achieving%20positive%20outcomes%20for>
- U.S. Department of Labor. (2023b). *Workforce innovation and opportunity act*. <https://www.dol.gov/agencies/eta/wioa>
- Útlendingastofnun. (2022). *Tölfræði verndarsviðs 2022*. <https://island.is/s/utlendingastofnun/toelfraedi>
- Vala Jónsdóttir, Kristín Erla Harðardóttir og Ragna Benedikta Garðarsdóttir. (2009). *Innflytjendur á Íslandi: Viðhorfskönnun*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Innflytjendur\\_skyrslaOkt2009.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Innflytjendur_skyrslaOkt2009.pdf)
- van Avermaet, P. og Extramiana, C. (2011). *Language requirements for adult migrants in Council of Europe member states: Report on a survey*. Council of Europe, Language policy division. <https://rm.coe.int/16802fc1d9>
- Velferðarráðuneytið. (2014). *Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks*. <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/leidb.regalur.LOK.pdf>
- Viktor Máni Hilmarsson. (2023). *Inngilding innflytjenda og flóttafólks í dreifbýli og smærri samfélög: Tækifæri og áskoranir* [bakaláritgerð, Háskóli Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/43651>
- Vífill Karlsson. (2022). *Innflytjendur og staða þeirra á vinnumarkaði í covid-kreppu; Hver er staða innflytjenda á vinnumarkaði hérlendis á krepputímum og er einhver landfræðilegur munur á henni? Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi*. <https://ssv.is/wp-content/uploads/2022/08/Innflytjendur-vinumarkadur-Covid-Skyrsla.pdf>
- Vinnumálastofnun. (2022). *Ársskýrsla 2022*. <https://vinnumalastofnun.is/um-okkur/arsskyrslur/arsskyrsla-2022>
- Vinnumálastofnun. (2023). *Hlutverk og verkefni Vinnumálastofnunar*. <https://vinnumalastofnun.is/um-okkur/hlutverk-og-verkefni-vinnumalastofnunar>
- Viska project. (e.d.). *Helstu niðurstöður VISKA verkefnisins á Íslandi*. [https://viskaproject.eu/wp-content/uploads/2020/02/VISKA-Executive-Summary-for-National-conference-Feb-2020\\_IS.pdf](https://viskaproject.eu/wp-content/uploads/2020/02/VISKA-Executive-Summary-for-National-conference-Feb-2020_IS.pdf)
- Wahlgren, B. og Geiger, T. (2023). *Integration through adult and continuing education*. [https://pure.au.dk/portal/files/41909848/Integration through adult and continuing](https://pure.au.dk/portal/files/41909848/Integration%20through%20adult%20and%20continuing)
- Zentrum für Schule und Beruf. (2020). *Bremer IntegrationsQualifizierung (BIQ)*. <https://www.zsb-drk-bremen.de/big/>
- Pingskjal nr. 1364/2021–2022. Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025. <https://www.althingi.is/altext/152/s/1364.html>

Póra Christiansen og Erla S. Kristjánsdóttir. (2016). „Veggurinn er alltaf til staðar“: Upplifun háskólamenntaðra innflytjenda af samskiptum og samningsstöðu gagnvart vinnuveitendum. *Íslenska þjóðfélagið*, 7(1), 5–22.  
<http://hdl.handle.net/10802/16602>



**HÁSKÓLI  
ÍSLANDS**