

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið
Síðumúla 24
108 Reykjavík

Reykjavík: 30.09 2024
Mál nr. S-178/2024

Efni: Umsögn um drög að tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaráætlun í málefnum innflytjenda 2025-2028.

Samtök atvinnulífsins (SA), Alþýðusamband Íslands (ASÍ) og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (FA) hafa tekið til umsagnar drög að tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaráætlun í málefnum innflytjenda, nr. 178/2024, sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda hinn 16. september 2024. SA, ASÍ og FA fagna því að sett sé fram framtíðarsýn og stefna í málaflokki innflytjenda í fyrsta sinn. Við lýsum áhuga og vilja til samráðs við stjórnvöld um þau afar mikilvægu viðfangsefni og mál sem hér eru til umfjöllunar og vísum í því sambandi sérstaklega til þeirra aðgerða sem beinast að verkfærum Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. Mikilvægt er að byggja á þeirri reynslu og starfsemi sem fyrir er og efla samstarf með hagkvæmni að leiðarljósi og til hagsbóta fyrir innflytjendur.

ASÍ, SA og FA vilja koma á framfæri neðangreindum athugasemdum en áskilja sér þó heimild til að koma á framfæri viðbótarathugasemdum á seinni stigum. ASÍ, SA og FA leggja áherslu á að athugasemdir og tillögur við eftirfarandi punkta verði hafðar í huga við mótn þessarar þingsályktunar til að styrkja innihald, þróun og áætlaðan ávinning aðgerða.

Mikilvægt að skerpa á aðkomu framhaldsfræðslunnar (framkvæmd og þróun)

Í þessari þingsályktunartillögu er að finna fjölda aðgerða sem tengjast vinnu starfshóps um heildarendurskoðun laga um framhaldsfræðslu 27/2010 á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Í starfshópi um endurskoðun laga um framhaldsfræðslu sátu helstu sérfræðingar sem fara með ábyrgð á framkvæmd og þróun á sviði fræðslu, hæfni/færni, og menntunar fullorðinna. Sú vinna, sem enn er ólokið, hefur ekki skilað sér inn í drög að tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaráætlun í málefnum innflytjenda 2025-2028, eins og gert var ráð fyrir. Í þeirri vinnu fóru fram [rannsóknir og úttektir á vegum FRN](#), t.d. um íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur sem og hlutverk framhalds- og fullorðinsfræðslu við að stuðla að inngildingu. Eins var rýnt í tölfraði Fræðslusjóðs innan FA og aðsókn erlendra ríkisborgara í námskrár FA og raunfærnimat skoðuð.¹ [Samstarfsaðilar FA, fræðslu- og símenntunarmiðstöðvar víðsvegar um landið](#), bjóða upp á nám, ráðgjöf og raunfærnimat. Árið 2023 voru innflytjendur 49% af þeim sem fóru í nám á vegum framhaldsfræðslunnar (vottaðar [námskrár og námsleiðir FA](#)), 26% fóru í [ráðgjöf](#) og 12% í [raunfærnimat](#).

Ljóst er að ekki er tekið tillit til þeirra gagna sem nú þegar liggja fyrir varðandi þátttöku innflytjenda í framhaldsfræðslunni í drögum að tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaráætlun í málefnum innflytjenda 2025-2028.

¹ [Framhaldsfræðslan: Erlendir ríkisborgarar í námi og raunfærnimati 2017 – 2022 – Gátt \(frae.is\)](#)

Hlutverk Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins (FA)

Hlutverk og ábyrgð FA í fyrirliggjandi drögum eru óskýr en FA gegnir í dag veigamiklu hlutverki í framhaldsfræðslukerfinu og er verkfærasmiðja sem byggir á samstarfi og þjónustu á vettvangi framhalds- og fullorðinsfræðslu á íslenskum vinnumarkaði. Hlutverk FA er að veita fólki á vinnumarkaði sem ekki hefur lokið námi frá framhaldsskóla tækifæri til styrkja stöðu sína í námi, starfi og samfélagi í samvinnu við fræðsluaðila.

FA starfar á grundvelli gildandi þjónustusamnings við [félags- og vinnumarkaðsráðuneytið](#) auk [samnings við mennta- og barnamálaráðuneytið](#), um verkefni á sviði framhaldsfræðslu samkvæmt [lögum nr. 27/2010](#). FA er í eigu SA, ASÍ, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og byggir allt starf sitt á viðtækri samvinnu við hagsmunaaðila. **FA hefur nú þegar skilgreint hlutverk skv. fyrirnefndum samningum og fjárlögum sem ekki er getið með nægjanlega skýrum hætti** í drögum að þingsályktun um málefni innflytjenda.

Helstu verkefni FA samkvæmt þjónustusamningi:

- Greina hæfnikröfur starfa á vinnumarkaði.
- Vinna að þróun og viðurkenningu raunfærnimats í samstarfi við atvinnulíf og fræðsluaðila.
- Auka framboð á almennum og starfstengdum námskrám (sem byggja á þrepatengdum hæfniviðmiðum) fyrir markhópin í samvinnu við samstarfsaðila, menntakerfið og vinnumarkaðinn.
- Efla ráðgjöf meðal einstaklinga sem ekki hafa lokið námi á framhaldsskólastigi til þess að styrkja stöðu þeirra í námi starfi og samfélagi.
- Tryggja gæði í starfi fræðsluaðila með þróun og innleiðingu á gæðakerfi fyrir framhaldsfræðsluna.
- Taka þátt í innlendu og erlendu samstarfi þar sem hagsmunir markhópsins og atvinnulífs eru í fyrirrúmi.
- Miðla upplýsingum um árangur starfsins, nýjungar og þróun framhaldsfræðslu.
- Þróa aðferðir til að styðja við framkvæmd náms og nýtingu verkfæra.
- Undirbúa aðkomu nýrra hópa að framhaldsfræðslu og nýta samlegðaráhrif í starfi FA.
- Annast umsýslu Fræðslusjóðs og fjárreiður hans.

Hér eru athugasemdir og tillögur sem SA, ASÍ og FA telja að séu nauðsynlegar svo Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og samstarfsaðilar FA (framhaldsfræðslan) geti orðið að liði við að styrkja, þróa, bæta umgjörð og framkvæmd aðgerðanna.

Aðgerð 1.2.1 Virkni og tækifæri á vinnumarkaði

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er tilbúin að leiða verkefni fyrir innflytjendur í atvinnuleit í samstarfi við VMST og tengja fræðslu, íslenskunám (evrópski tungumálaramminn) og starfsþjálfun saman. Í greinargerðinni kemur fram að fólki sem býr við tungumálhindranir eða litla atvinnureynslu bjóðist stuðningur frá VMST við að skapa varanlegar tengingar við atvinnulífið. Mikilvægt er að tryggja að aðilar vinnumarkaðarins komi að verkefnum tengdum virkni og tækifærum á vinnumarkaði.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hefur reynslu af því að leiða slíkt verkefni en FA í samstarfi við Fjölmenn og Vinnuálastofnun (VMST) ýttu úr vör verkefninu [Færni á vinnumarkaði](#) sem snýst um

að auka náms- og starfstækifæri fyrir fatlað fólk og lýtur að námi og þjálfun til að efla færni nemanna til atvinnuþátttöku á vinnumarkaði.

Aðgerð 1.3.2. Efla fræðsluhlutverk fjölmennningardeildar Vinnuálastofnunar

Verkfæri sem FA hefur þróað undanfarin ár nýtast innflytjendum til hagsbóta í námi, starfi og samfélagi. Vegna mikilvægs samstarfsvettvangs og sterkra tengsla við fræðsluaðila um land allt og aðila á vinnumarkaði er FA vel í stakk búð að veita faglega leiðsögn og aðstoð við gerð fræðsluefnis fyrir innflytjendur.

Eitt af hlutverkum FA er að þróa og skrifa námskrár og námsleiðir (örvottanir) í samstarfi við atvinnulíf og fræðsluaðila, sem eru vottaðar af mennta- og barnamálaráðuneytinu. Tilgangur og markmið námskrár FA, [Íslensk menning og samfélag](#) 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 því að byggja upp sjálfstraust og samskiptafærni. Námskrár og námsleiðir eru fjölbreyttar hvað varðar efnistöð og innihald og miða að því að mæta þörfum atvinnulífsins og þeirra sem námið sækja. Í námsleiðunum er lögð áhersla á starfstengda og persónulega hæfni sem styrkir fólk við þróun eigin starfshæfni.

[Landneminn](#) er heildrænt kennsluefni í samfélagsfræðum fyrir fullorðna innflytjendur. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið fól VMST verkefnið, sem bauð það út, og hefur Mímir borið hitann og þungann af þróun þess og framkvæmd síðan í samvinnu við VMST. Mikilvægt er að tengja Landnemann og önnur slík verkefni við nám innan framhaldsfræðslunnar.

Það er ljóst að innflytjendur eru að nýta sér verfæri FA, í auknum mæli, hjá framkvæmdaaðilum út um allt land. Þau gögn sem liggja fyrir varðandi þátttöku innflytjenda sýna að 49% innflytjenda sóttu nám á vegum framhaldsfræðslunnar

t.d. *Að lesa og skrifa á íslensku, Leikskólasmiðju, Skólasmiðju, Grunnám fyrir fiskvinnslufólk, Íslenska og atvinnulíf, Hvernig á að vera sjálfstætt starfandi á Íslandi, Skref til sjálfshjálpar í lestri og ritun, Stökkpallur o.s.frv.*

Hlutfall í námi eftir þjóðerni 2020 - 2023



Aðgerð 2.2.6 Íslenskukennsla og samfélagsfræðsla fyrir flóttafólk

Kortleggja þarf fjölbreyttar námsþarfir flóttafólks í íslensku og samfélagsfræðslu en slíkt er grunnur að því að meta námslega stöðu, þarfir og getu við upphaf náms. Í tillögum skilgreindum undir aðgerð 1.2.1. og 1.3.2 hér að ofan þar sem lagt er til að fyrirbyggjandi námskrár FA séu nýttar til hagsbóta fyrir flóttafólk.

Aðgerð 2.3.2. Raunfærnimat er nýtt til að meta færni og reynslu innflytjenda með stutta formlega skólagöngu

Það kemur á óvart að sjá fjölda aðgerða sem varða raunfærnimat án þess að horft sé til hlutverks FA hvað samræmingu og yfirsýn varðar. Brýnt er að gæta samræmis í aðferðafræði raunfærnimats og halda yfirsýn yfir heildarárangur.

Raunfærnimat hefur verið nýtt til styttingar á námi innan framhaldsfræðslu og framhaldsskóla og verið innleitt fyrir nám á þrepi 1, 2 og 3 (starfsnám). FA hefur verið í forsvari fyrir þróun og gæði þess í samvinnu við hag- og framkvæmdaraðila með sérstaka áherslu á fólk með stutta formlega skólagöngu. Í gegnum það kerfi fara 500-600 manns á ári, þar af um 12% innflytjendur ².

Hlutverk og ábyrgð FA ([samkvæmt þjónustusamningi](#)) er að hafa umsjón með aðferðafræði og gæðaviðmiðum fyrir framkvæmd, halda utan um tölfræði og veita ráðgjöf og fræðslu til framkvæmdaraðila. Framkvæmd raunfærnimats er í höndum viðurkenndra fræðsluaðila um allt land. Við framkvæmdina er beitt aðferðafræði sem á sér stoð í reglugerð (1163/2011) og framkvæmd er gæðavottuð hjá FA sem er miðja fyrir aðila atvinnulífsins og fræðsluaðilar innan fullorðinsfræðslu/framhaldsfræðslu. Með samræmdri aðferðafræði er áreiðanleiki og gildi niðurstaðna sem og sanngirni matsins betur tryggð. Í nýjustu skýrslu CEDEFOP³ um raunfærnimat er meðal annars mælt með samræmingu innan landa. Ísland fellur í þann flokk, með miðlæga yfirsýn og örfá önnur lönd. FA er einnig ráðgefandi við innleiðingu raunfærnimats innan framhaldsskóla og háskóla.

Þar sem vinnumarkaðurinn tekur örur breytingum er mikilvægt að færni til starfa sé sýnileg og staðfest. Því er vert að varpa ljósi á framþróun sem FA hefur staðið að í samstarfi við aðila atvinnulífsins og erlenda samstarfsaðila í formi verkfæris sem ber heitið *Fagbréf atvinnulífsins*. Það byggist á sambærilegu verkfæri „branchvalidering“ í Svíþjóð þar sem mögulegt er að votta hæfni í starfi innan starfsgreina sem halda jafnframt utan um ferlið (miðlægd aðferðafræði).



Sambærileg leið er einnig nýtt fyrir flóttafólk sem kemur til Svíþjóðar í formi þjálfunar á vinnustað og vottunar. Fagbréf atvinnulífsins hefur þann tilgang og hefur sýnt sig fela í sér ríkan ávinning fyrir einstaklinga og fyrirtæki.

Fagbréf atvinnulífsins eru dæmi um afrakstur samstarfs FA, SA og ASÍ. Fagbréf atvinnulífsins eru gefin út af FA sem vottar jafnframt að réttri aðferðafræði hafi verið beitt við framkvæmd mats og

² [Ársskýrsla 2023 – Fræðslumiðstöð atvinnulífsins \(frae.is\)](#)

³ [European Inventory of Validation of Non-formal and Informal Learning, 2023](#)

starfsþjálfunar. Fagbréf atvinnulífsins byggja á samstarfi fyrirtækis/stofnunar og starfsfólks þess. Með raunfærnimati er færni starfsfólks metin út frá hæfniviðmiðum starfs. Í framhaldi fer fram þjálfun og fræðsla sem tekur mið af niðurstöðum matsins. Þegar öllum hæfniviðmiðum starfsins er náð er færnin staðfest með Fagbréfi atvinnulífsins fyrir viðkomandi starf tengt við hæfniprep íslenska hæfnirammans. Í því felst ávinningur fyrir fyrirtæki og starfsfólk. Fagbréf atvinnulífsins er fyrirmyndarleið til að styðja við vöxt á vinnumarkaði og efla inngildingu fyrir hönd innflytjenda á vinnumarkaði. Vísað er í þau í nýlegum kjarasamningum í tengslum við hæfnilaunakerfi.

Í [gildandi framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda og flóttafólks 2022 – 2025](#) er FA sérstaklega tilgreint vegna framkvæmdar á raunfærnimati. Í þessari þingsályktunartillögu sem hér er ávörpuð er horft frá því og FA ekki talin upp sem samstarfsaðili heldur eru það *Vinnumálastofnun, framhaldsfræðsluáðilar, framhaldsskólar og aðilar vinnumarkaðarins*. FA er í lögum, samkvæmt þjónustusamningi við Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, og öðrum stefnuskjölum, falið ákveðið hlutverk sem halda þarf til haga við mótun þessarar tillögu.

FA hefur verið að umsjónar- og þróunaraðili raunfærnimats í samvinnu við FRN og MRN eins og tiltekið er í [þjónustusamningi um verkefni á sviði framhaldsfræðslu](#), þar kemur meðal annars eftirfarandi fram:

2.5. Tryggja gæði og þróun raunfærnimats og fylgjast með framkvæmd þess. Veita starfandi fagfólki þjálfun og leiðbeina um úrlausn álitamál.

Mikilvægt er að hafa í huga það virka kerfi sem til staðar er og nýta það í áframhaldandi þróun og samstarfi.

Í fjárlögum sem eru nú til umfjöllunar á Alþingi er að finna markmið undir *málefnasviði 22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig* og er Fræðslumiðstöð atvinnulífsins skráð sem framkvæmdaraðili fyrir markmið 2:

Að auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda

- Vinna að viðurkenningu á námslokum innan framhaldsfræðslu á öðru þrepi hæfniramma um íslenska menntun. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er framkvæmdaraðili.
- Efla samtal hagsmunaaðila um skilvirkari leiðir fullorðinna til að fá raunfærni metna til að ljúka námi.

Aðgerð 2.4.2 Bætt aðgengi að tölfræði um innflytjendur á Íslandi

SA, ASÍ og FA fagna því að almennt eigi að bæta tölfræði um innflytjendur á Íslandi. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hefur til að mynda annast umsýslu með Fræðslusjóði og fjárreiðum hans samkvæmt þjónustusamningi sem er í gildi, milli FA, FRN og MRN. Farið er með fjármál sjóðsins í samræmi við lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og reglugerðir sem settar eru á grundvelli þeirra laga.

Vegna þessa er FA í þeirri sérstöðu að hafa aðgang að tölfræði og ýmsum gögnum tengdum framhaldsfræðslu frá fræðslu- og símenntunarmiðstöðvum sem fá úthlutað úr Fræðslusjóði. Enn fremur hefur FA frá upphafi haldið utan um [tölfræði þeirra verkfæra sem FA stendur að](#).

Það er því mikilvægt að FA sé áfram virkur þátttakandi í að bæta aðgengi að tímanlegum og samanburðarhæfum tölulegum gögnum um stöðu innflytjenda á Íslandi.

Aðgerð 3.4 Aðgengi og sveigjanleiki ríki við nám í íslensku

SA, ASÍ og FA telja mikilvægt að vinna að skilgreiningu markhópa og þarfa þeirra í samhengi við íslenskufærni þeirra og hæfniþróunar í starfi. Einnig þarf að skilgreina með skýrari hætti, í samstarfi og samráði við aðila vinnumarkaðarins, hvernig íslenskunám geti farið fram á vinnutíma.

Í greinargerðinni kemur fram að viðhorf vinnuveitenda skipti miklu máli og að það þurfi að ná samstarfi til að framfylgja markmiðinu. Þá kemur einnig fram að „fyrirséð er að styðja sérstaklega samstarf við fyrirtæki um íslenskufræðslu á vinnutíma...“. **Það skýtur því skökku við að aðilar vinnumarkaðarins séu ekki taldir upp sem dæmi um samstarfsaðila þar sem markmiðið er reifað, þó svo að atvinnulífið sé talið til hagaðila markmiðsins.**

Mikilvægt er að farið verði í sameiginlegt átak í að efla og samræma íslenskunám og tungumálastuðning á vinnustað. Huga þarf að fyrirkomulagi og samræmdri aðferðafræði í þessu samhengi til að varða gæðin. FA hefur m.a. fylgst náið með þróun tungumálamentora⁴ á öðrum Norðurlöndum og er reiðubúin til að leiða samræmda nálgun við þróun þessa verkfæris í samstarfi við stjórnvöld, hagaðila og fræðsluaðila. Afurðir gætu verið námskrá/Fagbréf fyrir mentora og kennara.

Fræðslu- og símenntunarmiðstöðvar sem eru samstarfsaðilar Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins eru allar viðurkenndir fræðsluaðilar samkvæmt viðmiðum MRN. Jafnframt eru þær með gæðavottun [EQM gæðakerfisins fyrir fræðslustarf](#). Það kerfi gæti nýst sem gæðavottunarkerfi þegar kemur að því að tengja við úthlutun fjármagns þegar verið er að bjóða upp á íslenskunám. Þegar kemur að hæfni kennara í íslenskunámi fyrir fullorðna innflytjendur er mikilvægt að huga að kennslufræði fullorðinna, kennslu ólíkra nemendahópa, menningarnæmi, samhengi og fjölbreyttu námsefni.

Lokaorð

ASÍ og SA telja að Fræðslumiðstöð atvinnulífsins geti sem miðja fyrir menntun á vinnumarkaði stutt við og stuðlað að inngildingu innflytjenda í námi, starfi og samfélagi.

Síðast en ekki síst hafa undirritaðir aðilar ríkan vilja til samstarfs til að vinna að þeim sóknarfærum sem fram koma í drögum að tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, nr. 178/2024.

Bergþóra Hrönn Guðjónsdóttir, formaður stjórnar FA og sviðsstjóri fræðslusviðs ASÍ

Maj-Britt Hjördís Briem, varaformaður stjórnar FA og lögmaður á vinnumarkaðssviði SA

Hildur Betty Kristjánsdóttir, framkvæmdastjóri FA

⁴ [The use of language mentors to enhance employment in Norway | EPALE \(europa.eu\)](#)