

# Stefna og framkvæmd símenntunar og aðlögun innflytjenda á Íslandi og öðrum Norðurlöndum

## 1. Inngangur

Á haustmánuðum 2008 leitaði Norræna ráðherranefndin til Danmarks Pedagogiske Universitetsskole um að stýra samnorrænni rannsókn á þætti símenntunar og fullorðinsfræðslu í aðlögun<sup>1</sup> innflytjenda og afkomenda þeirra á Norðurlöndum. Markmið rannsóknarinnar var að gera samanburð á opinberri stefnu í menntunarmálum fullorðinna innflytjenda, bera saman framkvæmd slíkrar stefnu á Norðurlöndunum fimm og lýsa sérstaklega þeim símenntunarræðum sem í boði eru í hverju landi og hvernig þau hafa gagnast innflytjendum.<sup>2</sup> Helstu niðurstöður rannsóknarinnar

- 1 Orðið aðlögun er notað í greininni en þá er ekki átt við að innflytjendur einir eigi að aðlagja sig að samfélaginu heldur þvert á móti, það er trú höfundar að farsæl aðlögun sé ólíkleg nema að þjóðfélagið í heild aðlagi sig að fjölmenningslegri samsetningu íbúanna. Tilgangur rannsóknarinnar var einmitt að skoða hvernig símenntun kemur til móts við þarfir innflytjenda.
- 2 Birna Arnbjörnsdóttir og Ingibjörg Hafstað, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse. Island*, Kaupmannahöfn: Nationalt Center for Competenceudvikling, 2010; Perly Folstad Norberg, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse. Norge*, Kaupmannahöfn: Nationalt Center for Competenceudvikling, 2010; Tinne Geiger og Karen Lund, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse. Danmark*, Kaupmannahöfn: Nationalt Center for Competenceudvikling, 2010; Petri Salo, og Pia-Stina Sarin, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse. Finland*, Kaupmannahöfn: Nationalt Center for Competenceudvikling, 2010; Per Olof Thång, og Monica Larson, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse. Sverige*, Kaupmannahöfn: Nationalt Center for Competenceudvikling, 2010; Bjarne Wahlgren, Karen Lund og Tinne Geiger, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse. Tværgående analyser og sammenfatninger*, Kaupmannahöfn: Nationalt Center for Competenceudvikling, 2010.

eru að innflytjendastefna allra Norðurlandanna miðar að því að auka virkni á vinnumarkaði og gengið er út frá því í stefnu og reglugerðum sem henni fylgja að forsenda aðlögunar innflytjenda sé kunnátta í þjóðmáli hvers lands fyrir sig, þekking á samfélaginu og aðgengi að menntun og vinnumarkaði. Rannsóknin leiddi í ljós að þrátt fyrir samræmi í stefnu er framkvæmd hennar í löndunum fimm mjög mismunandi og var því í niðurstöðum rannsóknarinnar m.a. kallað eftir meiri samhæfingu og samvinnu um framkvæmd og sérstaklega um rannsóknir, kennaramenntun og þróun námsleiða. Niðurstöðunum verður lýst nánar í þessari grein sem er skipt í þrjá hluta.

Í fyrsta hluta er gerð grein fyrir baksviði rannsóknarinnar og teknar saman helstu niðurstöður samnorrænu rannsóknarinnar. Sá hluti hefst á samantekt<sup>3</sup> um fjölda og stöðu innflytjenda á Norðurlöndunum, lýst er stefnu í innflytjendamálum og framkvæmd hennar í hverju landi fyrir sig og gerð grein fyrir skipulagi og innihaldi náms í öðru máli eins og það kemur fyrir í opinberum námskrám. Þá er lýst námsleiðum í almennri fullorðinsfræðslu sem innflytjendur hafa aðgang að og tímabundnum námskeiðum ætluðum ákveðnum hópum innflytjenda. Í lok fyrsta hlutans eru kynntar námsleiðir sem hafa tekist vel (e. *Best Practices*) og kynntar tillögur rannsóknarhópsins að aðgerðum sem styrkja þátt símenntunar í aðlögun innflytjenda. Annar hluti greinarinnar, sem er all viðamikill, er tileinkaður íslenska hluta rannsóknarinnar. Niðurstöður íslensku rannsóknarinnar eru að þó að mikið hafi áunnist er enn nokkuð verk óunnið áður en markmiðum yfirlýstrar stefnu íslenskra stjórnvalda er náð.<sup>4</sup> Í síðasta hluta greinarinnar er haldið áfram þar sem frá var horfið í norrænu rannsókninni og teknar saman hugleiðingar um hvað megi læra af rannsókninni í heild. Velt er upp hugmyndum um hugsanleg neikvæð áhrif sterks velferðarkerfis Norðurlandanna á gerendahæfni (e. *agency*) innflytjenda og þar með á möguleika þeirra til aðlögunar og bent á leiðir til að auka samvinnu hins opinbera og fræðimanna innan hvers lands og á milli Norðurlandanna.

<sup>3</sup> Sama rit.

<sup>4</sup> Birna Ambjörnsdóttir og Ingibjörg Hafstað, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*.

## 2. Baksvið norrænu rannsóknarinnar. Markmið, þátttakendur og gagnasöfnun

Í hverju landi fyrir sig unnu rannsakendur eftir sömu aðferðafræði að sömu markmiðum. Áhersla var lögð á að safna áreiðanlegum gögnum frá hverju Norðurlandanna um stefnu þeirra í málefnum innflytjenda með áherslu á þátt fullorðinsfræðslu í aðlögun innflytjenda. Sérstök áhersla var lögð á gögn sem nýta mætti til samanburðar milli landanna svo að hvert land um sig gæti dregið lærdóm af reynslu hinna. Eingöngu voru skoðuð úrræði sem flokkast undir fullorðinsfræðslu eða símenntun. Þátttakendur í rannsókninni voru fræðimenn frá Nationalt Center for Kompetencesudvikling við Danmarks Pedagogiske Universitetsskole, Stofnun Vigdísar Finnbogadóttur við Háskóla Íslands, Forskningsheden voksne i livslang læring við Norges Teknisk-Naturvidenskabelige Universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik við Göteborgs Universitet í Svíþjóð og Åbo Akademi í Finnlandi.

Nokkur umræða var í hópnum um aðferðafræði, sérstaklega var reynt að þróa rannsóknaraðferðir sem hentuðu ólíkum aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Þetta var gert til að forðast samanburð á ólíkum námskeiðum þó að þau gætu á yfirborðinu virst sambærileg. Danir höfðu þarna forystu t.d. með að flokka þær námsleiðir sem teknar voru til skoðunar, eftir almennum (opinberum og reglubundnum) úrræðum með reglubundna fjárveitingu annars vegar og sértækum, tímabundnum úrræðum hins vegar. Á Íslandi er t.d. erfitt að aðgreina námsleiðir með slíkum hætti þar sem fjármagnið kemur að mestu leyti úr sömu sjóðum til allra námskeiða. Í samræmi við ákvarðanir samstarfsaðila var gögnum safnað til þess að unnt væri að

- bera saman fjölda og bakgrunn innflytjenda og afkomenda þeirra á Norðurlöndum.
- greina stefnu, reglugerðir og opinber úrræði sem miða að því að efla þátttöku innflytjenda í hverju Norðurlandanna fyrir sig.
- kortleggja sérstök úrræði í fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur og afkomendur þeirra.
- lýsa því hvað er líkt og ólíkt með símenntun í löndunum og gefa innsýn í skipulag og árangur þeirra úrræða sem valin hafa verið.

- safna árangursmælingum og meta hvaða árangur hefur náðst (t.d. fjöldi atvinnulausra sem komast á vinnumarkað og/eða haldast á vinnumarkaði vegna þátttöku í námskeiðum).
- setja greininguna í alþjóðlegt samhengi og draga fram reynslu sem kemur fram í alþjóðlegum rannsóknum og nýtast mætti á Norðurlöndum.<sup>5</sup>

Niðurstöður gagnasöfnunar leiddu í ljós að mjög lítið er til af rannsóknum og árangursmælingum á sviði fullorðinsfræðslu, sér í lagi á úrræðum sérstaklega ætluðum innflytjendum á Norðurlöndunum. Flestar þeirra úttekta sem gerðar hafa verið eru mjög almennar, og unnar af aðilum sem ekki hafa sérstaka þekkingu á málefninu og bera niðurstöður keim af því. Sem dæmi má nefna að almennt virtist nóg til af námsefni fyrir innflytjendur en við nánari athugun var námsefni víða ómarkvisst og hentaði ekki endilega þeim hópi sem notaði það. Það kom þó ekki fram í birtum niðurstöðum.

Samantekt helstu niðurstaðna rannsókna frá öllum Norðurlöndum má finna í töflunum í næstu köflum.<sup>6</sup> Fyrst verða bornir saman fjöldi og uppruni innflytjenda á Norðurlöndum, síðan stefnur, þá námskrár og að lokum verður farið stuttlega yfir almennar og sértækar námsleiðir sem í boði eru fyrir innflytjendur. Frekari upplýsingar um rannsóknina má nálgast í útgefnum skýrslum á [www.ncfk.dk](http://www.ncfk.dk).

## 2.1 Fjöldi, bakgrunnur og atvinnustig innflytjenda á Norðurlöndum

Saga innflytjenda á Norðurlöndunum fimm er ólík og fjöldi og uppruni þeirra er mismunandi í hverju landi fyrir sig sem gerir samanburð flókinn. Þegar könnunin var gerð árið 2009 var hlutfall innflytjenda lægst í Finnlandi, eða tæp 3% af heildaríbúafjölda. Hlutfall innflytjenda er hæst í Svíþjóð, eða 16%, og er stærsti hópurinn flóttamenn. Á Íslandi,<sup>7</sup> í Danmörku og í Noregi eru innflytjendur 8%, 9% og 11%. Innflytjendum fjölga vegna aukins

5 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*. Þýðing höfundar.

6 Sama rit.

7 Hagtréiðindi 2009.1. <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=9077> [sótt 07.06.11].

straums flóttafólks og sameiningar fjölskyldna á Norðurlöndunum en atvinnutengdur flutningur fólks frá ESB-löndunum er að aukast. Á Íslandi er innflutningur fólks aðallega atvinnutengdur enda er atvinnuþátttaka innflytjenda þar langhæst, eða 91%, og mjög svipað atvinnustigi íbúa sem ekki teljast til innflytjenda sem var 93%<sup>8</sup> þegar rannsóknin var gerð. Þessi tala er mun hærri en atvinnustig innflytjenda í Danmörku, Noregi og Svíþjóð sem er á milli 60 og 70% af heildarfjölda innflytjenda en atvinnuþátttaka innflytjenda er lægst í Finnlandi eða um 50%. Atvinnuþátttaka íbúa sem ekki teljast til innflytjenda eða afkomenda þeirra á Norðurlöndunum, annars staðar en á Íslandi, er 70–79%.

Tafla 1. Fjöldi, uppruni og atvinnuþátttaka innflytjenda á Norðurlöndum árið 2009<sup>9</sup>

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
<b>Hluti innflytjenda af heildar-íbúafjölda<sup>10</sup></b>	9%	3% (2,7%)	8%	11%	16%
<b>Uppruni</b>	Sameining fjölskyldna. Atvinnutengdir fólksflutningar frá ESB. Innflytjendur utan Vesturlanda.	Sameining fjölskyldna. Innflytjendur frá Rússlandi og Eistlandi.	Aðallega atvinnutengdir fólksflutningar.	Sameining fjölskyldna. Atvinnutengdir fólksflutningar frá ESB. Flóttamenn.	Sameining fjölskyldna. Atvinnutengdir fólksflutningar frá ESB. Flóttamenn.
<b>Atvinnustig</b>	Innflytjendur: u.þ.b. 60% Aðrir Danir: 79%.	Innflytjendur: u.þ.b. 50% Aðrir Finnar: 70%.	Innflytjendur: u.þ.b. 91% Aðrir Íslendingar: 93%.	Innflytjendur: u.þ.b. 64% Aðrir Norðmenn: 72%.	Innflytjendur: u.þ.b. 67% Aðrir Svíar: 77%.

8 www.hagstofa.is [sótt 09.06.11].

9 Wahlgren og fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*, bls. 47, þýðing höfundar.

10 Innflytjendur á Íslandi hér eru þeir sem ekki eru með ríkisborgararétt í búsetulandinu. Athugið að oftast gilda aðrar reglur um flóttamenn en aðra innflytjendur. Hér er aðallega fjallað um innflytjendur.

## 2.2 Stefna í aðlögun innflytjenda á Norðurlöndum

Í öllum löndunum er lögð mikil áhersla á virkni á atvinnumarkaði í aðlögunarstefnunni og er atvinnuþátttaka og framfærslugeta talin vera ein forsenda góðrar aðlögunar. Eins og sjá má í töflu 2 hafa verið samþykkt lög um aðlögun innflytjenda í Danmörku, Finnlandi og Noregi. Í Svíþjóð og á Íslandi eru ekki til sérstök lög um aðlögun innflytjenda en unnið eftir ákveðinni stefnu um aðlögun. Lögin og stefnurnar eiga það sameiginlegt að mikil áhersla er lögð á alls konar ferli og menntunarleiðir sem hafa að lokatakmarki að koma fólki út á vinnumarkaðinn. Ísland sker sig hér úr þar sem í öllum áætlunum og stefnum er gengið út frá að innflytjendur séu í vinnu.

Í stefnu um innflytjendur á Norðurlöndunum kemur fram að færni í þjóðtungunni sé forsenda aðlögunar og „lykillinn“ að vinnumarkaði og samfélaginu í heild og alls staðar, utan Íslands, er unnið samkvæmt einstaklingsáætlunum í aðlögunarferli innflytjenda. Mikill munur er á þessum einstaklingsáætlunum milli landa og þeim viðurlögum sem er beitt sé þeim ekki fylgt. Í Danmörku t.d., þar sem gengið er lengst, lýsa einstaklingsáætlanir ákveðnum markmiðum í aðlögunarferlinu, leiðum til að ná þeim markmiðum og viðurlögum sem liggja við ef þau nást ekki. Þetta á ekki við um Ísland þar sem engin sérstök skilyrði fylgja veitingu atvinnuleyfis önnur en að vera í vinnu. Í mörgum tilfellum er atvinnuleyfi gefið út til atvinnuveitanda á Íslandi. Íslenskukunnátta er hins vegar forsenda búsetuleyfis en það er á ábyrgð innflytjandans að afla sér færni í íslensku. Í töflu 2 má sjá samanburð á lögum og stefnum Norðurlanda í málefnum innflytjenda.

Tafla 2. Samanburður á stefnu Norðurlanda í aðlögun innflytjenda<sup>11</sup>

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Lög um aðlögun	Já. Lög frá 1998.	Já. Lög frá 1998.	Nei. Verið er að undirbúa lög 2011.	Já. Lög frá 2003.	Nei.
Markmið	Atvinna og sjálfsforsjá.	Atvinna og sjálfsforsjá.	Atvinna og sjálfsforsjá.	Atvinna og sjálfsforsjá.	Atvinna og sjálfsforsjá.
Móttöku-áætlun	Já. Einstaklingsáætlun með viðurlögum.	Já. Einstaklingsáætlun.	Nei.	Já. Einstaklingsáætlun.	Já. Einstaklingsáætlun.
Lengd aðlögunartíma	3 ár.	3 (+2) ár.	Á ekki við.	2 ár.	Engin tímamörk. Réttur til náms þar til nemandinn er metinn með næga málfærni.
Inntak móttöku-áætlunar	Áhersla á tungumálanám. Sveitarfélög geta boðið verkþjálfun á launum.	Áhersla á tungumálanám og menningarfærni í hversdagslífinu og á vinnu-markaði.	Á ekki við.	Áhersla á tungumálanám og verkþjálfun á vinnustað.	Áhersla á tungumálanám og tengsl við atvinnulífið.
Reglur um mat á starfsþjálfun og framhaldsnámi	Einstaklingsmat. Metin er símenntun, starfsþjálfun og framhaldsnám.	Einstaklingsmat fer fram í tengslum við aðlögunarferli.	Reglur og ferlar eru í vinnslu.	Matsreglur en ekki sjálfvirkt ferli sem metur símenntun, starfsþjálfun og framhaldsnám.	Metin er símenntun, starfsþjálfun og framhaldsnám.

11 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*, bls. 48. Þýðing höfundar.

### 2.3 Samanburður á námskrám í Norðurlandamálum sem öðru máli

Eins og fram kemur í töflu 3 er á öllum Norðurlöndunum lögð megináhersla á kennslu í þjóðtungunni og er færnin metin samkvæmt evrópsku færni viðmiðunum (e. *European Framework of Reference*). Meginmarkmið tungumálakennslu á Norðurlöndum er að innflytjendur nái nægilegri færni í tungumáli og menningu hvers lands til að geta tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra íbúa. Enda þótt niðurstaða rannsóknarinnar sé að yfirlýst markmið námskráa séu þau sömu er kennslufyrirkomulag og lengd náms sem innflytjendur eiga völ á í löndunum afar mismunandi. Í námskrá flestra landanna er tungumálanáminu skipt niður eftir þörfum, bakgrunni og menntun málmennta (tafla 3). Á Íslandi á hinn bóginn er ein námskrá fyrir alla fullorðna og ekki tekið tillit til mismunandi menntunarstigs né undirbúnings. Lengd og réttur til náms er líka mjög mismunandi í löndunum. Innflytjendur á Íslandi bera sjálfir ábyrgð á námi sínu en í Svíþjóð eiga þeir rétt til framfærslu á meðan á námi stendur í þrjú ár eða lengur, og allt þar á milli. Námskrár ná yfir mislangan tíma, frá svo til ótakmörkuðum tíma í Svíþjóð niður í 240 tíma á Íslandi. Í flestum löndunum eiga innflytjendur rétt á 1600 til 1800 tíma tungumálakennslu og lögð er áhersla á að tengja samfélagsfræðslu og fræðslu um grunnildi samfélagsins inn í tungumálakennsluna.

Tafla 3. Samanburður á námi í öðru máli samkvæmt námskrám<sup>12</sup>

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Réttur til náms og lengd tungumálanáms.	Réttur til þriggja ára tungumálanáms.	Réttur til 45 vikna náms (mælt með).	Hvorki skylda né réttur.	Réttur til þriggja ára náms fyrir flóttamenn og þá sem eru sameinadír fjölskyldum.	Engin tímatakmörk. Námi lýkur þegar málmeninn hættir að hafa gagn af náminu.

12 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*, bls. 48–51. Þýðing höfundar.



	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
<b>Tíma- mörk.</b>	Að 1,2 ársverkum. (1 ársverk = 1.600 tímar).	1800 tímar.	240 tímar.	Að 300 tímum.	Engin tíma- mörk en mismunandi réttindi. Mælt með 15 tímum á viku.
<b>Próf og mat á færni.</b>	Próf eftir hvert stig í samræmi við evrópska tungumála- rammann.	Engin krafa um próf en símat sem fylgir ákveðnum færnisöl- um.	Kennarar meta færni nemenda.	Próf eftir hvert stig (Spor 2 og Spor 3).	Ákv. einkunn eftir hvert stig. Námskeið- um B, C og D lýkur með stöðl- uðu prófi.
<b>Er námið skilyrði fyrir dvalarleyfi/ ríkisfangi?</b>	Færni B1 (Evrópski ramminn) v/búsetu- leyfis, B2 (E) v/ ríkisfangs með ein- kunn 4. C1 (E) v/ framhalds- náms.	Ekki vegna búsetu- leyfis. Þurfa að ná færni- stigi 3 til að fá ríkis- fang.	150 tíma nám til að fá búsetu- leyfi. Staðl- að próf til að fá ríkis- fang.	300 tíma nám til að fá búsetu- leyfi og ríkisfang.	Engar tungumála- kröfur tengjast búsetuleyfi eða ríkis- fangi.
<b>Krafa um menntun kennara eða um kennslu- réttindi.</b>	Krafa um kennara- menntun á meistarastigi í kennslu D2. Kröfur um menntun í kennslu fullorðinna.	Engin formleg krafa um kennslu- réttindi.	Engar formlegar kröfur um kennslu- réttindi.	Engar formlegar kröfur. Æskilegt að kennari hafi þekkingu á kennslu norsku sem annars máls eða kennslu inn- flytjenda.	Allir kennarar í sænsku sem erlendu máli skulu hafa kennararétt- indi. Ekki krafa um réttindi í sænsku sem öðru máli fyrir full- orðna.
<b>Símennt- un fyrir kennara.</b>	Ýmis námskeið fyrir kenn- ara í tungu- málamið- stöðvum.	Ýmis námskeið á vegum háskóla og annarra.	Engin regluleg símenntun.	Starfsdagar en engin reglubundin símenntun.	Engin reglu- bundin símenntun.

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Skilyrði fyrir fjárveitingu.	Ákveðinn taxti sem sveitarfélög greiða (með styrk frá ríkinu). Fræðsluaðilinn fær greiðslu fyrir hvern nemanda sem er skráður í námskeið.	Atvinnu- miðstöðvar ráða aðila til fræðslunnar eftir útbod.	Mennta- og menningarmála- ráðuneytið veitir styrki eftir ákv. reglum. Stéttarfélög styðja meðlimi að hluta.	Ríkið styrkir hvern einstakling sem tilheyrir hópum sem eiga rétt á fræðslu.	Sveitarfélög fá styrki miðað við fjölda innflytjenda og flóttamanna.
Evrópsk færni- viðmið.	Já	Já	Já	Já	Já
Meðlimir ALTE (Félags mats- manna í Evrópu)	Já	Já	Nei	Já	Já
Samsetning færni- hópa.	Valið í hópa að undan- gengnu mati.	Valið í hópa að undan- gengnu mati.	Mismunandi færni og undir- búningur.	Valið í hópa að undan- gengnu mati.	Valið í hópa að undan- gengnu mati.
Inntak tungu- mála- náms.	Tungumála- nám og nám í menningu og sam- félagi.	Tungumála- nám og nám í menningu og sam- félagi.	Tungumála- nám og nám í menningu og sam- félagi sam- tvinnað.	Tungumála- nám í 250 tíma – 50 tíma nám í menningu og sam- félagi á máli sem nem- endur skilja.	Tungumála- nám sem telst fullt nám í 525 tíma á misseri. Mis- munandi eftir þörfum nemenda.
Náms- leiðir.	Þrjár náms- leiðir. Hver leið með 6 færnistig.	Þrjár náms- leiðir.	Ein náms- leið með fjögur færnistig.	Þrjár námsleiðir.	Fjöldi mismunandi leiða.
Lestrar- námskeið	Já	Já	Nei	Já	Já

Danmörk er eina landið með skýrar kröfur til kennara um að þeir hafi réttindi til kennslu í dönsku sem öðru máli. Afar brýnt er að annars staðar á Norðurlöndum sé gert slíkt hið sama. Fjármögnun tungumálanámsins er afar mismunandi í hverju landi fyrir sig sem og möguleikar innflytjenda til framfærslu á meðan á náminu stendur. En tungumálanámið tryggir innflytjendum ekki atvinnu. Í Danmörku eru tæplega 40% innflytjenda atvinnulaus eftir að málanáminu lýkur. Í Noregi og Finnlandi er hlutfall atvinnulausra innflytjenda að loknu námi rúmlega 30%. Þetta á ekki við um Ísland þar sem innflytjendur eru ekki skyldaðir til að sækja námskeið og gert er ráð fyrir að tungumálanám fari fram meðfram vinnu. Kannanir í Danmörku sýna að dönskukennsla fyrir útlendinga skilar ekki nægilega mikilli færni í málinu til að nemendur geti farið í almennt nám sem kennt er á dönsku.<sup>13</sup>

#### 2.4 Almenn fullorðinsfræðslunámskeið á Norðurlöndum: Samanburður

Á öllum Norðurlöndunum er boðið upp á sérstakt aðfaranám og/eða símenntun fyrir innflytjendur og afkomendur þeirra innan almenns fullorðinsfræðslukerfis. Þessar námsleiðir eiga það sameiginlegt að fylgja námskrám og vera í boði reglulega. Hér er ekki átt við beint tungumálanám þó svo að stundum sé tungumálakennsla samtvinnuð kennslu í öðrum greinum, m.a. hafa verið þróuð námskeið og úrræði sérstaklega fyrir útlendinga á aðlöguðu tungumáli í Danmörku, á Íslandi og í Noregi í notkun vinnuvéla og fiskvinnslu. Innflytjendur í Noregi og Svíþjóð taka meiri þátt í almennri fullorðinsfræðslu en innflytjendur á hinum Norðurlöndunum þremur.<sup>14</sup>

Það að tvinna saman tungumálanám og annað nám er kennslu- aðferð sem hefur náð miklum vinsældum um allan heim, m.a. er námskrá í íslensku sem öðru máli fyrir grunnskóla þannig uppbyggð. Sama hugmyndafræði liggur til grundvallar starfstengdu tungumálanámi. Rannsóknin leiddi í ljós að góð reynsla er á öllum Norðurlöndunum af því að tengja saman starfsnám og tungu-

13 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*, bls. 48–51.

14 Sama rit.

málakennslu. Framkvæmd slíkrar kennslu virðist þó með ýmsu móti. Mikið er um námskeið sem miða að því að koma innflytjendum í vinnu með því að bjóða námskeið í sjálfstyrkingu og efla almenna færni sem nýtist til atvinnuleitar. Það er ljóst að þó að slík námskeið séu talin til starfstengdra námskeiða eru markmið þeirra og innihald í eðli sínu öðruvísi en t.d. námskeiða í stjórn vinnuvéla eða námskeiða um öryggi á ákveðnum vinnustöðum. Fjölmargar tegundir slíkra starfstengdra námskeiða sem tengjast mismunandi starfsstéttum fyrirfinnast á Norðurlöndum og eru þau ýmist kennd á tungumáli viðkomandi, kennd með aðstoð túlka, eða að námskeiðin eru kennd á markmálinu og aðlöguð málfærni þátttakenda.<sup>15</sup> Á Íslandi hefur samvinna fræðsluáðila við stéttarfélag og vinnustaði leitt til starfstengdra tungumálanámskeiða á vinnustöðum, oft í vinnutíma, og gefið mjög góða raun.<sup>16</sup> Aðferðin er skilvirk, mætir sérstökum þörfum nemenda og er því nemandanum hvati til að leggja sig fram í náminu. Kannanir í Finnlandi sýna að þeir þátttakendur sem fara í starfstengt nám eftir námið í finnsku standa sig betur en þeir sem fara eingöngu í hefðbundið finnskunám.<sup>17</sup> Rannsóknir á Íslandi sýna almenna ánægju og góðan árangur af starfstengdum námskeiðum.<sup>18</sup> Þau hafa verið í boði reglulega á vegum stéttarfélaga á Íslandi en flokkast undir sérhæfð námskeið sem eru til umræðu í næsta kafla.

## 2.5 Sérhæfð tímabundin námskeið og þróunarverkefni á Norðurlöndum

Margvísleg sérhæfð námskeið fyrir innflytjendur eru í boði á öllum Norðurlöndunum. Með sérhæfðum námskeiðum er átt við tíma- bundin tilrauna- eða þróunarverkefni sem fjármögnuð eru af sérstökum sjóðum eða afmörkuðu átaki. Hér undir eru í rannsókninni flokkuð tímabundin námskeið s.s. aðfaranám og nám ætlað ákveðn-

15 Sama rit.

16 *Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda*, Þingskjal 1226. 535. mál, Reykjavík: Alþingi Íslendinga, 2008.

17 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*.

18 Birna Arnbjörnsdóttir, „The HB Grandi Experiment. A Workplace Language Program“, *Second Languages at Work*, ritstj. Karen-Margrete Frederiksen, Karen Sonne Jakobsen, Michael Svendsen Pedersen og Karen Risager, Roskilde University: IRIS Publications, 1, 2006, bls. 37–63.

um hópum, t.d. konum, ungu fólki eða ólæsum, og námskeið tengd upplýsingatækni en einnig starfstengd námskeið.

Reynt hefur verið í öllum löndunum að sinna kennslu fyrir ólæsa, mismikið reyndar. Svíþjóð sker sig hér úr með því að kenna fólki að lesa á móðurmáli sínu. Annars staðar hefur verið reynt að kenna fólki að lesa á tungumáli meirihlutans. Margir ólæsa innflytjenda á Norðurlöndum eru konur og því eru til námskeið í læsi, bæði orða- og talnalæsi, sem sérstaklega eru ætluð konum. Finnar bjóða upp á 40 vikna nám fyrir ólæsa. Námskeið í almennri tölvunotkun fyrir innflytjendur eru til á öllum Norðurlöndunum, þó eru fæst í boði í Danmörku. Of langt mál er að lýsa öllum þeim fjölda námskeiða sem í boði eru á Norðurlöndum en í samantekt lýsinga á þessum námskeiðum virðist góður árangur nást þegar:

- þau eru unnin í samvinnu allra sem eiga hagsmuna að gæta.
- tekið er mið af starfstengdum þörfum nemenda í skipulagi námskeiða.
- markmið eru skýr og væntingar um atvinnumöguleika að námi loknu eru raunhæfar.
- tungumála- og starfsnámskeið eru samtvinnuð.
- skipulag er sveigjanlegt þannig að sem flestir hafi aðgang að námskeiðum, t.d. í fjarnámi.
- nemendur fá stuðning mentora með tengsl við vinnumarkaðinn.
- markhópur er afmarkaður og þarfagreining nákvæm.<sup>19</sup>

Stéttarfélög hafa átt mikinn þátt í að efla starfstengda tungumálakennslu og má segja að stéttarfélög á Íslandi hafi verið leiðandi á þessu sviði á Norðurlöndunum. Frá árinu 2007 hefur starfstengd tungumálakennsla verið hluti af almennu tungumálanámi í Finnlandi.

Mikilvægt er að hafa í huga að aðstæður í hverju landi eru mismunandi. Það sem ber árangur í einu landi mun ekki endilega bera árangur í öðru sem gerir samanburð erfiðan. Árangur verður aðeins metinn í samfélagslegu samhengi, þ.e. með þáttum eins og tækifærum á vinnumarkaði, hópnum sem á í hlut og úrræðum sem

19 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*. Dýðing höfundar.

til eru. Það sem er líkast í löndunum er áherslan á að færni í tungu-  
málinu og aukin menntun sé forsenda aðlögunar. En framkvæmd og  
umgjörð námsins er afar mismunandi í hverju landi fyrir sig og  
erfitt að nálgast tölur um þá nemendur sem lokið hafa námi og um  
leið hver raunveruleg málfærni þeirra er að loknu námi. Það hlýtur  
einnig að teljast veikleiki í rannsókninni að innflytjendur sjálfir  
voru ekki spurðir hvernig námsúrræði sem þeim stóð til boða nýtt-  
ust þeim. Í næsta kafla verður gerð nánari grein fyrir íslenska hluta  
rannsóknarinnar.

### 3. Íslenska rannsóknin

Gagnasöfnun fyrir íslensku rannsóknina hófst í árslok 2008 og stóð  
til hausts 2009. Sumar upplýsingar voru síðan uppfærðar fyrir  
útgáfu þessarar greinar eftir því sem við átti. Ekki voru uppfærðar  
tölur sem notaðar voru í norrænu samanburðarrannsókninni. Um-  
sjón íslensku rannsóknarinnar var í höndum höfundar fyrir Stofnun  
Vigdísar Finnbogadóttur við Háskóla Íslands. Með höfundi störf-  
uðu Ingibjörg Hafstað hjá Fjölmenningu ehf. og Elsa Arnardóttir  
og Helga Steinsson hjá Fjölmenningssetri. Gagnasöfnun fór fram í  
samræmi við markmið sem lýst er á bls. 157 að ofan. Rýnt var í  
*Stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda*,<sup>20</sup> framkvæmdaáætlun  
sem henni fylgdi frá 2008,<sup>21</sup> námskrá, ýmsar útgefnar úttektir,  
námsleiðalýsingar og upplýsingar sem fengust frá ýmsum aðilum  
símleidis og í netpósti. En eins og á hinum Norðurlöndunum er afar  
lítið um útgefnar lýsingar, beinar rannsóknir eða árangursmælingar  
á fullorðinsfræðslu fyrir innflytjendur á Íslandi.

#### 3.1 Innflytjendur á Íslandi

Fjöldi innflytjenda á Íslandi hefur margfaldast síðustu árin. Árið  
1994 voru innflytjendur 1,7% af heildaríbúafjölda en þeir voru  
orðnir um 8% af heildaríbúafjölda, eða um 25.000 manns, árið  
2008. Árið 2009 hægði á fjölguninni vegna ástandsins í efnahags-

20 *Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda*, Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið, 2007.

21 *Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda*, Þingskjal 1226. 535. mál, Reykjavík:  
Alþingi Íslendinga, 2008.

málum en tölur frá 2011 sýna að fækkun hefur ekki verið viðvarandi. Samkvæmt Hagstofu voru 25.693 innflytjendur á Íslandi í janúar 2011 eða 8,1% af heildaríbúafjölda. Heildarfjöldi fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjenda var 8,9% af íbúafjölda við áramót 2010/ 2011.<sup>22</sup>

Ólíkt því sem gerist annars staðar á Norðurlöndum er fjöldi innflytjenda á Íslandi mjög tengdur atvinnustigi hverju sinni. Innflytjendasaga Íslands er því ekki aðeins styttri en hinna Norðurlandanna heldur sker hún sig eiginlega alveg úr að því leyti að hingað koma nær eingöngu innflytjendur sem fá ekki dvalarleyfi nema þeir séu í atvinnu. Þetta getur hugsanlega breyst eftir því sem fleiri innflytjendur fá búsetuleyfi og/eða verða íslenskir ríkisborgarar og fólki af annarri kynslóð innflytjenda fjölga.

### 3.2 Stefna

*Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda* kom út árið 2007 og ári síðar var samþykkt þingsályktunartillaga um framkvæmd stefnunnar. Áður höfðu verið unnar fjöldamargar skýrslur og yfirlit um móttöku innflytjenda. Stefna íslensku ríkisstjórnarinnar er „að tryggja sem best að allir íbúar landsins njóti jafnra tækifæra“.<sup>23</sup> Í stefnunni segir að það „sé íslensku samfélagi til gæfu að gefa fólki sem hingað kemur tækifæri til að finna starfskröftum sínum, hugviti og hæfileikum farveg“.<sup>24</sup> Þar segir einnig: „Kunnátta í íslenskr tungu er lykillinn að íslensku samfélagi og getur ráðið úrslitum um aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi.“<sup>25</sup> Í stefnu ríkisstjórnarinnar er gengið út frá því að innflytjendur á Íslandi séu virkir á vinnumarkaði. Áherslupættir í þjónustu við erlenda ríkisborgara eru því miðlun og öflun upplýsinga, atvinnumál og atvinnuþátttaka, jafnt aðgengi að heilbrigðis- og félagsþjónustu, menntamál almennt og kennaramenntun í íslensku sem öðru máli.<sup>26</sup> Í menntunarmálum innflytjenda er lögð áhersla á að efla íslenskukennslu m.a. með

22 <http://www.hagstofa.is/Pages/95?NewsID=5679> [sótt 24.06.2011].

23 *Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda*, inngangur.

24 Sama rit.

25 Sama rit.

26 Sama rit.

samningu námskrár í íslensku sem öðru máli sem mætir þörfum innflytjenda óháð bakgrunni og bent á að starfstengd íslenskunámskeið þykja „skila bestum árangri“. Aðalinntak stefnu í íslenskukennslu er:

- að fullorðnir innflytjendur bæði á vinnumarkaði og utan hans eigi kost á góðri íslenskukennslu, og:
- að samfélagsfræðsla sé hluti af íslenskunámi fyrir innflytjendur.
- að tryggja framboð á námsefni sem hæfir markmiðum námskrár og veita styrki til samningar og útgáfu.
- að fram fari gæðamat og eftirlit með íslenskukennslu og að námskeið verði vottuð af menntamálaráðuneytinu samkvæmt gæðastöðlum er ráðuneytið setur.<sup>27</sup>

Í markhópnum eru allir innflytjendur og eiga þeir að hafa aðgang að íslenskukennslu eftir þörfum hvers og eins.<sup>28</sup> Ekki er getið annarra sérstakra menntunarmöguleika en náms í íslensku. Í stefnunni er ekki kveðið á um sérstakt færniþróf né annað mat. Í stað þess kemur fram að í námskrá skuli lýsa almennum færnistigum sem mætti síðar nota til grundvallar umsókn um ríkisfang.<sup>29</sup>

Þá er sérstaklega fjallað um kennaramenntun og sagt að stefnt skuli að því að „[f]ramboð af vel menntuðum kennurum sem hafa lært að kenna íslensku sem annað tungumál verði aukið“.<sup>30</sup> Leiðir til þessa eru taldar upp. Þær eru að:

- Skilgreina lágmarkskröfur sem gera þarf til kennara á þessu sviði.
- Kennaranemar fái þjálfun í grunnnámi í því að kenna íslensku sem annað tungumál.
- Gera tímabundið átak í námskeiðshaldi í íslensku sem öðru tungumáli fyrir kennara.
- Semja við viðurkennda aðila, t.a.m. háskólastofnanir, um að annast menntun og þjálfun kennara.<sup>31</sup>

27 Sama rit, bls. 9–10.

28 Sama rit, bls. 10.

29 Sama rit, bls. 9.

30 Sama rit, bls. 16.

31 Sama rit, bls. 16.



Stefnunni var fylgt eftir ári síðar með samþykki Alþingis á framkvæmdaáætlun „til að tryggja réttindi íbúa af erlendum uppruna, aðgang þeirra að opinberri þjónustu og aðlögun“.<sup>32</sup> Í framkvæmdaáætluninni er fjallað um menntun og aðlögun innflytjenda í greinum 7, 8, 10 og 15. Kveðið er á um að „mat og viðurkenning á erlendri starfsmenntun og námi verði einfaldað“<sup>33</sup> og upplýsingar verði aðgengilegar. Þessi vinna virðist vera langt komin en er ólokið. Mennta- og menningarmálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið eru ábyrg fyrir framkvæmdinni. Grein 8 fjallar um atvinnu- mál og sérstaklega er vísað til þess að námskeið í vinnuverndar- og öryggismálum skuli standa erlendu starfsfólki til boða á ýmsum tungumálum.<sup>34</sup> Sérstaka athygli samstarfsmannanna í norræna rannsóknarverkefninu vakti námskeið í að „virkja frumkvöðla meðal innflytjenda“ sem lýst er í framkvæmdaáætlun<sup>35</sup> og Nýsköpunar- miðstöð Íslands ber ábyrgð á. Ekki reyndist unnt að finna upplýsingar um hvort umrætt námskeið hafi verið haldið.

Framkvæmd stefnu um íslenskukennslu er aðallega lýst í fimmtánda grein en ábyrgð á framkvæmd hefur í flestum liðum „verkefnisstjórn um íslenskukennslu fyrir útlendinga“ hjá menntamálaráðuneyti. Verkefnisstjórnin var skipuð í nóvember 2007.<sup>36</sup> Ekki er að sjá að meðlimir í verkefnisstjórninni hafi menntun eða sérþekkingu á annarsmálsfræðum. Í fimmtánda grein kemur einnig fram að veittir verði „styrkir til fræðsluaðila og fyrirtækja sem uppfylla þau formskilyrði sem menntamálaráðuneyti setur vegna íslenskukennslu fyrir innflytjendur“.<sup>37</sup> Hvatt er sérstaklega til útgáfu námsefnis í samræmi við námskrár, þróunar mælistika um gæði námsefnis og að námsefnisgerð sé styrkt meðal annars með framlögum úr ýmsum þróunarsjóðum.<sup>38</sup> Kveðið er á um að samin verði gæðaviðmið um íslenskukennslu fyrir útlendinga og að viðmiðin eigi að vera tilbúin 2008. Gæðastaðlar hafa verið gefnir út

32 *Pingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda*, bls. 1.

33 Sama rit, gr. 7.1, bls. 23.

34 Sama rit, gr. 8.5, bls. 26.

35 Sama rit, gr. 8.8, bls. 26.

36 *Íslenska með breim er líka íslenska. Greinargerð verkefnisstjórnar um íslenskukennslu fyrir útlendinga. Staða verkefnisins*, 2008, Reykjavík: Menntamálaráðuneytið, bls. 2.

37 *Pingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda*, bls. 42.

38 Sama rit, bls. 41.

fyrir almennt námsefni sem nýta má til að meta námsefni í íslensku sem öðru máli.<sup>39</sup> Grein 15.5 fjallar um þróunarverkefni þar sem unnið verði að því með aðstoð upplýsingatækni að innflytjendur sem ekki kunna latneskt letur og hafa litla formlega menntun frá heimalandi sínu, eigi þess kost að læra að lesa og boðið sé upp á íslenskunám við hæfi, óháð búsetu.<sup>40</sup> Framkvæmd þessarar áætlunar er ekki hafin.

Hér hefur verið lýst stefnu og framkvæmdaáætlun með fáeinum athugasemdum. Sérstaklega verður fjallað um framkvæmd stefnu um styrkveitingar til fræðsluaðila, gæðaeftirlit, námsefnisgerð og kennaramenntun í næstu köflum.

### 3.3 Fjármögnun íslenskukennslu

Á árunum 2005–2009 veitti mennta- og menningarmálaráðuneytið 527 milljónum af fjárlögum til eflingar íslensku sem öðru máli. Auk þess veittu önnur ráðuneyti fjármagni til málaflokksins en í mun minna mæli þó. Tafla 4 sýnir fjárframlög hins opinbera til íslensku sem annars máls, stærsti hluti til kennslu, á árunum 2005–2009.

Tafla 4. Framlag til íslenskukennslu af fjárlögum 2005–2009.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið	
02-451 1.41 Íslenskukennsla fyrir útlendinga <sup>41</sup>	
Fjárlög 2009	128,0 m.kr.
Fjárlög 2008	240,1 m.kr.
Fjárlög 2007	119,6 m.kr.
Fjárlög 2006	24,3 m.kr.
Fjárlög 2005	15,0 m.kr.

39 *Víðmið um námsefni*, Reykjavík: Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, 2006, [http://www.namogstarf.is/Files/Skra\\_0038165.pdf](http://www.namogstarf.is/Files/Skra_0038165.pdf) [sótt 31.03.2010].

40 *Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málafnum innflytjenda*, bls. 42.

41 Ólafur Grétar Kristjánsson, mennta- og menningarmálaráðuneytið, tölvupóstur, dags. 07. október 2009.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið úthlutar styrkjum í samræmi við reglur til fræðsluaðila og fyrirtækja er bjóða nám í íslensku sem ekki er hluti af almennu námi á grunn- eða framhaldsskólastigi. Styrkirnir eru m.a. auglýstir til umsóknar í fjölmiðlum og fer úthlutun fram tvisvar til þrisvar á ári. Rétt til að sækja um styrki eiga fræðsluaðilar og fyrirtæki í samvinnu við „hæfan“ fræðsluaðila. Í 4. grein í reglum um úthlutun kemur fram að umsækjendur skulu veita upplýsingar um „markmið námsins, lýsing[u] á inntaki þess, námsefni og aðstöðu til kennslunnar, kennara, menntun hans eða færni og starfsreynslu [...] kennslustundafjölda, nemendafjölda, kennslutíma, um námskeiðskostnað og fjármögnun.“<sup>42</sup> Menntamálaráðuneyti hefur eftirlit með framkvæmd íslenskukennslu.<sup>43</sup>

Aðrir en hið opinbera hafa lagt fé til íslenskukennslu. Á árunum fyrir 2007 höfðu ýmsir menntasjóðir á vegum stéttarfélaganna, aðallega *Landsmennt* ([www.landsmennt.is](http://www.landsmennt.is)) og *Starfsafl* ([www.starfsafl.is](http://www.starfsafl.is)) styrkt bæði námskeið og námsefnisgerð í íslensku sem öðru tungumáli. Á árunum 2004–2006 nam þessi upphæð 48,7 milljónum króna. Árið 2006 kölluðu Starfsgreinasambandið og Samtök atvinnulífsins eftir auknum fjárframlögum ríkisins til íslenskunámskeiða.<sup>44</sup> Ríkið brást skjótt við og árið 2007 var framlag til eflingar íslensku sem annars máls hækkað úr 24,3 milljónum króna frá árinu 2006 í 119,6 milljónir króna. Það ár fengu 77 fræðsluaðilar og fyrirtæki styrki til íslenskukennslu. Upphæð styrkja var frá rúmunum 20 þúsund krónum til tæplega 40 milljóna króna, hinn stærsti vegna um 5.773 þátttakenda. Árið 2008 var úthlutað 155 milljónum króna til 65 fræðsluaðila og fyrirtækja. Upphæð til hvers umsækjanda var frá 75 þúsund krónum til 37,6 milljóna vegna um 5.100 þátttakenda en þó aðeins þeirra nemenda sem höfðu sótt a.m.k. 75% af kennslustundum.<sup>45</sup> Árið 2009 lækkaði heildarupphæðin niður í 128 milljónir vegna efnahagsástandsins. Ljóst er að hið opinbera var tilbúið að mæta aukinni þörf fyrir íslenskukennslu en hin mikla dreifing fjármagnsins, sérstaklega í

42 *Reglur um úthlutun styrkja til íslenskukennslu fyrir útlendinga vorið 2009*, Reykjavík: Menntamálaráðuneytið, [http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-doc-eydublod/Uthlutunarreglur\\_vor\\_2009.pdf](http://www.menntamalaraduneyti.is/media/MRN-doc-eydublod/Uthlutunarreglur_vor_2009.pdf) [sótt 30.07.11].

43 Sama rit.

44 *Íslenska með breim er líka íslenska*, bls. 7.

45 Sama rit.

ljósi þess hve mikið vantar af menntuðum kennurum og námsefni, hlýtur hins vegar að vekja spurningar um hvort mögulegt sé að mæta kröfum um gæði námskeiða. Þá er alls ekki skýrt hvort „hæfir“ fræðsluaðilar hafi unnið með styrkþegum eins og getið er um í framkvæmdaáætlun né heldur hvernig skilgreina skal hæfa fræðsluaðila.

Þátttakendur í íslenskunámskeiðum sem eru virkir á vinnumarkaði geta áfram sótt um stuðning vegna námskeiðsgjalda hjá stéttarfélagi sínu sem oftast greiðir 75–80% af kostnaði einstaklingsins. Hluttur einstaklingsins í námskeiðsgjaldi getur verið á bilinu milli 17.000 og 30.000 íslenskar krónur eftir lengd námskeiðs.

Þar sem um 90% innflytjenda á Íslandi eru í vinnu er ekki til staðar stuðningskerfi sem gerir ráð fyrir að þeir fái framfærslulífeyri á meðan þeir tileinka sér íslensku. Gengið er út frá því að íslenskunám fari fram með vinnu eða í vinnutíma og að námskeið sem styrkt eru fylgi námskrá.

### 3.4 Námskrá

Námskrá í íslensku sem öðru máli fyrir fullorðna kom út árið 2008. Hún lýsir 240 tíma námsleið sem skiptist í 4 stig, en hvert stig nær yfir 60 tíma kennslu. Í námskrá er gert ráð fyrir að kennslan sé einstaklingsmiðuð og að fræðsla um íslenskt samfélag og grunngildi sé samtvinnuð kennslu í íslensku máli. Gengið er út frá að kennt sé íslenskt mál sem nýtist innflytjendum í hversdagslífinu og auðveldi þeim þátttöku í íslensku samfélagi, námi og starfi. Kennslan á að vera sveigjanleg. Gefið er ráðrúm til að halda námskeið á vinnustöðum, hjá fræðsluáðilum, í og utan vinnutíma, óháð tímatak-mörkunum.

Lokamarkmið eftir 240 tíma eru að nemandi:

- geti bjargað sér við daglegar aðstæður í skóla, vinnu og einkalífi
- geti bjargað sér við óvæntar aðstæður
- hafi öðlast nægilegt vald á orðaforða til að geta tekið þátt í umræðum um kunnugleg málefni
- geti skilið einfaldar samræður milli manna
- geti lesið stuttan texta á einföldu máli um kunnugleg efni

- geti skrifað stuttan texta á einföldu máli um kunnugleg efni
- hafi öðlast undirstöðuþekkingu í helstu siðum og venjum í íslensku samfélagi
- geti greint aðalatriði í ljósvakamiðlum, sjónvarpi og útvarpi þegar um kunnuglegt efni er að ræða.<sup>46</sup>

Námskrá fylgir almennum evrópskum færniviðmiðum A1–A2. Í stefnu stjórnvalda eru ekki ákvæði um sérstök samræmd próf né mat. Kennarar meta því færni nemenda að námskeiði loknu. Innflytjendur sem sækja um búsetuleyfi þurfa að sýna fram á þátttöku í 150 tíma námskeiðum í íslensku. Þeir sem sækja um ríkisborgararétt skulu standast samræmt próf í íslensku.<sup>47</sup> Haustið 2009 kom út framhaldsnámskrá þar sem lokamarkmiðin miðast við evrópska færniviðmiðið B2. Sá hængur er á þessari nálgun að ekki er gerður greinarmunur á mismunandi forsendum innflytjenda til að takast á við námið og situr því háskólamenntað fólk í námskeiðum með ólæsum nemendum. Öllum má vera ljóst að ef eitt próf er notað til að úrskurða um málfærni þeirra sem sækja um búsetuleyfi eða ríkisfang, þá hallar verulega á þá sem hafa minni menntun og eru jafnvel ólæsir.

### 3.5 Framkvæmd íslenskukennslu

Enda þótt öllum sem uppfylla kröfur um gæði námskeiða sé heimilt að sækja um styrk beint til mennta- og menningarmálaráðuneytisins, gerði ráðuneytið sérstakan samning<sup>48</sup> við Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (FA) árið 2003 um framkvæmd íslenskunámskeiða fyrir innflytjendur. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins ([www.frae.is](http://www.frae.is)) var stofnuð árið 2002 af Alþýðusambandi Íslands ([www.asi.is](http://www.asi.is)) og Samtökum atvinnulífsins ([www.sa.is](http://www.sa.is)) til að sinna fullorðinsfræðslu. Sérstaklega er Fræðslumiðstöðinni ætlað að styrkja möguleika fullorðinna til þátttöku í atvinnulífínu. FA gerði síðan samning við Mími – símenntun og átta aðrar símenntunarmiðstöðvar víðs vegar um landið um að bjóða íslenskunámskeið reglulega ([www.frae.is/um-fa/](http://www.frae.is/um-fa/)).<sup>49</sup>

46 *Námskrá. Íslenska fyrir útlendinga. Grunnám*, Reykjavík: Menntamálaráðuneytið, 2008.

47 [www.namsmatsstofnun.is](http://www.namsmatsstofnun.is) [sótt 07.06.11].

48 Þjónustusamningur: [www.frae.is/um-fa/thjonustusamningur](http://www.frae.is/um-fa/thjonustusamningur) [sótt 15.12.2009].

49 *Úttekt á Fræðslumiðstöð atvinnulífsins*, Reykjavík: ParX Viðskiptaráðgjöf IBM, 2007, bls. 8.

Árið 2007 var aftur gerður samningur við FA og þá um 1) gerð námsefnis í íslensku sem öðru máli og 2) þjálfun kennara í að nota námsefnið. Námsefnið átti að vera tilbúið haustið 2007.<sup>50</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Fræðslumiðstöð í lok júlí 2011 hefur uppfært námsefni nú verið gefið út.<sup>51</sup>

Eins og áður hefur komið fram er í stefnu ríkisstjórnarinnar kveðið á um að efla beri kennaramenntun m.a. með því að skilgreina lágmarkskröfur og að kennarar fái grunnþjálfun en að tímabundið átak verði gert í námskeiðshaldi með því að semja við háskólastofnanir um að annast menntun kennara.<sup>52</sup> Árið 2007 var enn á ný gerður samningur við Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, nú um þjálfun kennara til að kenna íslensku sem annað mál og voru FA veittar 9,5 milljónir til verksins. Í úttekt ráðuneytisins á FA frá 2009<sup>53</sup> kemur fram að markviss þjálfun kennara hafi ekki farið fram. Skýringin sem er gefin er að þar sem námsefnið hafi ekki verið tilbúið hafi ekki verið unnt að þjálfa kennara í notkun þess. FA hélt tveggja daga námskeið á þremur stöðum á landinu haustið 2008 og vorið 2009. Á námskeiðunum var farið yfir almennar aðferðir í kennslu fullorðinna, ný námskrá kynnt, aðferðir í kennslu tungumála og námsefni sem Mímir – símenntun notar.<sup>54</sup> Ljóst er að hér er mikið verk óunnið og stefna ríkisstjórnarinnar hefur ekki komið til framkvæmda hvað varðar aukningu vel menntaðra kennara og námsefnis við hæfi.

Í umræddri úttekt frá desember 2009 segir að jákvætt sé að tengja íslenskukennslu fyrir innflytjendur almennri fullorðinsfræðslu en í sömu andrá segir í úttektinni að spurningar vakni um hvort íslenskukennsla eigi að einskorðast við „útlendinga á vinnu- markaði“.<sup>55</sup> Lagt er til í úttektinni að mennta- og menningarmálaráðuneytið „móti heildstæða stefnu í íslenskukennslu fyrir útlendinga“.<sup>56</sup>

50 Sama rit.

51 Sólborg Jónsdóttir, tölvupóstur, dags. 20. júlí 2011.

52 *Stefna ríkisstjórnarinnar*, bls.16.

53 *Úttekt*, bls. 17.

54 Sólborg Jónsdóttir, tölvupóstur, dags.15. október 2009.

55 *Úttekt*, bls.17.

56 Sama rit, bls. 3.

### 3.6 Fjöldi þátttakenda í íslenskunámskeiðum

Könnun á skilvirkni námskeiða fyrir innflytjendur var eitt aðalmarkmið norrænu rannsóknarinnar, en á Íslandi, eins og reyndar á hinum Norðurlöndunum, var afar erfitt að nálgast gögn sem skilgreindu fjölda þátttakenda, útkomu að loknu námskeiði og fjármagn sem til þess var varið. Símenntunarmiðstöðvarnar eru langtærstu fræðsluaðilar á þessu sviði á Íslandi og þeir einu sem hafa safnað tölum um þátttakendur. Ógerlegt var að fá þessar tölur hjá öðrum aðilum enda alls ekki skýrt hvenær fyrirtæki höfðu samráð við símenntunarmiðstöð og hvenær þau voru í samstarfi við aðra um kennslu námskeiða á þeirra vegum. Í þessum kafla er því eingöngu lýst fjölda þeirra nemenda sem sótt hafa námskeið í íslensku sem öðru máli hjá Mími – símenntun og hinum átta símenntunarmiðstöðvunum. Tölurnar ná yfir bæði almenn og starfstengd námskeið. Tölurnar frá 2005–2007 eru ekki nákvæmar að sögn heimildarmanns<sup>57</sup> en tölurnar frá 2008 gefa nokkuð góða mynd af fjölda nemenda það ár. Gífurleg fjölgun milli 2007 og 2008 er ekki eingöngu vegna betri upplýsinga heldur í samræmi við fjölgun innflytjenda á þessum árum. Hugsanlega er þetta vísbending um að margir úr hópi innflytjenda séu komnir til að vera á Íslandi.

Tafla 5. Nemendafjöldi í íslenskunámskeiðum hjá Mími – símenntun frá 2005–2008<sup>58</sup>

Íslenska 2	2005	2006	2007	2008
Fjöldi þátttakenda	909	2.582	2.774	6.152
Fjöldi nemendastunda*	2.719	126.540	128.108	172.694

\*Nemendastundir = fjöldi nemenda x fjöldi kennslustunda.

### 3.7 Sértek námskeið og verkefni

Innflytjendum standa til boða námskeið og menntunarmöguleikar sem ekki fylgja námskrá í íslensku sem öðru máli en geta falið í sér tungumálanám. Ekki er þó fyrir miklum fjölda að fara þar sem oft er erfitt að fjármagna námskeið sem ekki fylgja námskrá. Markmið

57 Björgvin Þór Björgvinsson, tölvupóstur, dags. 24. apríl 2009.

58 Sama heimild.

og markhópar eru mismunandi. Hér er um að ræða þróunarverkefni og sérstök einstök námskeið og undirbúningsnám hvers konar sem sérhannað er fyrir innflytjendur eða ákveðna hópa innflytjenda. Þessi námskeið geta verið almenn eða starfstengd en eiga það sameiginlegt að vera ekki í boði reglulega. Gefin eru dæmi um námskeið hér að neðan sem þykja hafa tekist vel. Þess skal getið að góð námskeið eru í boði um allt land. Erfitt var að finna námskeið til nánari umfjöllunar hér þar sem mjög lítið er til af útgefnum lýsingum á námskeiðum og mati á árangri þeirra.

Dæmi um þróunarverkefni er t.d. *Icelandic Online* ([www.icelandiconline.is](http://www.icelandiconline.is)) sem er námskeið í íslensku sem öðru máli á Internetinu. Á námskeiðinu er kennt íslenskt mál og menning, og eru innflytjendur á meðal notenda. *Icelandic Online* er rekið af Háskóla Íslands. Þróun námskeiðsins var fjármögnuð af HÍ og RANNÍS en þó aðallega af erlendum samkeppnissjóðum s.s. NordPlus Sprog og Lingua II áætlun Evrópusambandsins. Þátttaka í *Icelandic Online* er án endurgjalds og eru þar um 80.000 notendur skráðir, þar af um þriðjungur á Íslandi.

Sérstök undirbúningsnámskeið eru til sem ætluð eru innflytjendum sem hafa litla formlega menntun. Námskeiðin eru t.d. íslenska fyrir ólæsa, sjálfstyrkingarnámskeið fyrir konur, framburðarkennsla fyrir fólk frá fjarlægum málsvæðum, námskeið fyrir unga Víetnama, íslenskukennsla fyrir atvinnulausa og íslensku-kennsla fyrir þá sem sótt hafa um íslenskt ríkisfang.

Landnemaskólinn er námsleið sem hentar ungum innflytjendum sem þegar hafa náð nokkrum tókum á íslensku máli. Tilgangur námsins er að auðvelda fólki af erlendum uppruna aðlögun að íslenskum vinnumarkaði og samfélagi. Námið er 120 kennslustundir og er hannað af Mími – símenntun með styrk frá Starfsmenntasjóði félagsmálaráðuneytisins. Ekki er krafist sérstaks undirbúnings en námið er metið til 10 eininga á framhaldsskólastigi. Námskrá með skýrum markmiðum hefur verið gefin út til að auðvelda fræðsluaðilum um allt land að bjóða upp á þetta nám sem er kennt á íslensku. Helstu námsþættir eru íslenska (58 tímar), samfélagsfræði (20 tímar), tölvur (15 tímar), gerð færnimöppu (15 tímar), sjálfstyrking og samskipti og námsmat (12 tímar). Unnt er að bjóða námið utan eða að hluta í vinnutíma og eru dæmi um að allir



nemendur séu af sama vinnustað. Mennta- og menningarmálaráðuneytið, FA og stéttarfélagin styrkja Landnemaskólann en námskeiðið var fyrst haldið árið 2003. Sextán nemendur luku námi í Landnemaskólanum árið 2003 en árið 2007 var talan komin upp í 147 nemendur.<sup>59</sup>

Í starfstengdum námskeiðum er lögð áhersla á sértækar þarfir fólks á vinnumarkaði. Námskeiðin eru sérstaklega aðlöguð mál-færni þátttakenda. Sem dæmi má nefna starfstengd íslenskunámskeið á vinnustöðum sem styrkt voru af menntunarsjóðum Samtaka atvinnulífsins og Starfsgreinasambandsins en þróuð af fræðslu-aðilum og kennd á vinnustöðum, oft í vinnutíma. Þessi samvinna var hvað mest fyrir árið 2007, þegar mennta- og menningarmálaráðuneytið jók framlag til að styrkja íslenskunámskeið í samræmi við námskrá. Árið 2003 var fimmtungur af styrktum námskeiðum *Landsmenntar* (Fræðslusjóðs Samtaka atvinnulífsins) vegna íslenskukennslu, eða 14 námskeið, en árin 2006 og 2007 voru íslenskunámskeið nærri helmingur allra námskeiða á vegum Landsmenntar<sup>60</sup> (ekki fundust samsvarandi tölur fyrir *Starfsafl* (Fræðslusjóð Starfsgreinasambandsins)).

Megináhersla í starfstengdum tungumálanámskeiðum er lögð á kennslu tungumáls sem notað er á hverjum vinnustað fyrir sig, samskiptafærni og fræðslu um réttindi og skyldur á vinnumarkaði. Námskeiðin eru byggð á sérstakri þarfagreiningu sem unnin er áður en námskeiðið er skipulagt og hafa slík námskeið verið haldin á fjölda vinnustaða. Sum starfstengd námskeið hafa verið kennd með aðstoð túlka og/eða byggð á námsefni sem þýtt hefur verið á móðurmál þátttakenda. Þess ber að geta að starfstengd námskeið eru líka styrkt af hinu opinbera. Eitt slíkt er starfstengt námskeið sem boðið var starfsmönnum að hluta til í vinnutíma í fiskvinnslufyrirtækinu HB Granda hf. í Reykjavík. Námskeiðið er mjög í anda þeirrar kennslutilhögunar sem forsvarsmenn norrænu rannsóknarinnar mæla með og er dæmigert fyrir starfstengd námskeið sem haldin voru á vegum einkafyrirtækisins Fjölmenningar (sem fræðsluaðila) í samvinnu við fræðslusjóði ASÍ.<sup>61</sup> Námskeiðið var þróað eftir að nákvæm þarfagreining hafði farið fram og var tillit

59 Björgvin Þór Björgvinsson, tölvupóstur, dags. 24. apríl 2009.

60 [www.landsmennt.is](http://www.landsmennt.is) [sótt 17. febrúar 2010].

61 Birna Arnbjörnsdóttir, „*The HB Grandi Experiment*“.

tekið til þarfa og óska fyrirtækisins, stéttarfélagsins og nemendanna sjálfra. Alhliða starfstengd íslensku- og menningarnámskeið voru síðan byggð á þarfagreiningunni með fjórum færnistigum, auk námskeiðs fyrir þá sem ekki voru taldir læsir á latneskt letur. Allir starfsmenn, íslenskir og erlendir, verkamenn og forstjórar, fengu kennslu í þvermenningarlegum samskiptum. Námsfnið var sérhannað og því skipt niður í innlagnir, æfingar og vettvangsverkefni.<sup>62</sup> Þemun voru: vinnustaðurinn, samskipti á vinnustað, starfið mitt, réttur og skyldur og íslenski vinnumarkaðurinn. Málleg markmið voru á sviði orðaforða, framburðar og málnotkunar. Hver kafli endaði á vettvangsverkefni sem öll gengu út á að eiga samskipti við íslenska samstarfsmenn. Aðalmarkmiðið var að kenna nemendum nægilega mál- og samskiptafærni til að þeir gætu haldið áfram að læra íslensku eftir að námskeiðinu lauk, að nemendur þekktu rétt sinn og skyldur og gætu síðar meir tekið þátt í almennum námskeiðum sem leiddu til betri launa.

Námskeiðinu í HB Granda var fylgt eftir frá upphafi með rannsókn á þróunarferlinu sjálfu og árangri nemenda.<sup>63</sup> Niðurstöður á stöðuprófum og færniprófum sýndu að allir nemendur lærðu íslensku en þó sérstaklega þeir sem mældust á færnistiginu, Byrjendur II.<sup>64</sup> Námskeiðið var árangursríkt vegna þess að markmið þess voru skýr og mættu þörfum þátttakenda, námsfnið byggðist á rauntextum sem höfðu gildi fyrir málnemana og þeir fengu tækifæri til raunverulegra tjáskipta á íslensku við samstarfsmenn og starfsandinn innan fyrirtækisins batnaði.<sup>65</sup>

#### 4. Íslenska rannsóknin í ljósi þeirrar norrænu: Hugleiðingar og lokaorð

Í þessum hluta verður haldið áfram þar sem frá var horfið í norrænu rannsókninni. Settar verða fram hugleiðingar um stöðu fullorðins-

62 Sama rit.

63 Sama rit; Birna Arnbjörnsdóttir, „Teaching Icelandic in the Workplace. A Bridge to General Proficiency?“, *Proceedings of the Conference of Research in the Nordic Languages as Second or Foreign Languages in Reykjavík in May 2001*, Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2002, bls. 222–242.

64 Sama rit.

65 Svavar Svavarsson, „Teaching Icelandic in Grandi“, *Ráðstefna um starfstengda íslenskukennslu*, Stofnun Vigdísar Finnbogadóttur í erlendum tungumálum, Háskóli Íslands, 15. apríl 2003.

fræðslu eins og hún lýtur að innflytjendum á Íslandi og á Norðurlöndum í heild og rætt um hvað megi læra af samanburðar-rannsókninni.

Nokkuð hefur áunnist í menntunarmálum innflytjenda í stuttri innflytjendasögu Íslands. Milli árana 2006 og 2007 varð tífoldun á fjárframlögum til þessa málaflokks, sem lýsir vilja hins opinbera til að styðja við aðlögun innflytjenda. Frá árinu 2007 hefur það verið skýr stefna að innflytjendur njóti sömu réttinda og aðrir íbúar landsins. Misvel hefur hins vegar gengið að framkvæma stefnuna. Sjálfsgagt hefur efnahagsástandið haft einhver áhrif en það hlýtur að hamla framkvæmd stefnunnar að ekki er sérstök deild innan stjórn-sýslunnar eða sérfróðir fulltrúar sem eingöngu fást við málefni innflytjenda. Einsleitni námskrár, skortur á reglum um mat á fyrra námi og starfsreynslu innflytjenda, skortur á menntuðum kennur-um, prófum og góðu námsefni bera vott um þetta.

Það var mikil bót fyrir íslenskukennslu fyrir útlendinga að fá námskrá í íslensku sem öðru máli. Námskráin gerði það að verkum að námskeið út um allt land urðu samhæfðari og hnitmiðaðri. Á hinn bóginn dugar ein námskrá ekki öllum þeim margbreytilega hópi fólks sem þarf að læra íslensku eins og norræna samanburðar-rannsóknin bendir á. Farsælar námsleiðir og námskeið taka tillit til undirbúnings og þarfa nemenda. Það er athyglisvert að þó svo að stærsti fræðsluaðili á sviði íslenskukennslu fyrir útlendinga, Fræðslu-miðstöð atvinnulífsins, tengist atvinnulífinu virðist sem tilkoma námskrár hafi haft þau áhrif að námskeið verða almennari, líka hin svokölluðu starfstengdu námskeið sem þurfa að fylgja námskrá til að fá styrk frá hinu opinbera. Námskeiðin hafa því orðið einsleitari og raunverulegum starfstengdum námskeiðum hefur fækkað.<sup>66</sup> Erfiðara er að fjármagna sértæk námskeið sem þjóna afmörkuðum markhópum og þeim hefur einnig fækkað. Þetta leiðir til þess að háskólamenntaðir og ólæsir sitja oft í sömu námskeiðum þrátt fyrir gerólíkar þarfir þessara hópa. Það sama má segja um próf. Frá kennslufræðilegu sjónarmiði er það afar óheppilegt að allir nemendur séu settir undir sama hatt án tillits til námsundirbúnings eða þarfa og þetta er ekki raunin annars staðar á Norðurlöndum. Hér þurfa

66 Birna Arnbjörnsdóttir og Ingibjörg Hafstað, *Integration af indvandrere gennem voksen- og efterud-dannelse*.

Íslendingar að gera betur og geta lært sérstaklega af Dönnum sem hafa verið öflugir í þróun mats.

Gera verður skýrari kröfur um gæðaeftirlit með íslenskunámi fyrir fullorðna. Árin 2008 og 2009 fengu að meðaltali 70 fræðsluaðilar og fyrirtæki styrki, allt frá mjög litlum upphæðum upp í tugi milljóna króna sem fóru til Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. Þessi mikla dreifing hlýtur að vekja spurningar um að hve miklu leyti unnt sé að fylgja eftir gæðakröfum og eftirliti sem mennta- og menningarmálaráðuneytið ber ábyrgð á og kveðið er á um í framkvæmdaáætlun. Í greinargerð verkefnisstjórnar um íslenskukennslu frá 2008 er tekið fram að ekki hafi verið til gæðaviðmið til að stýra vinnu verkefnisstjórnarinnar. Verkefnisstjórnin lét því gera könnun á styrkveitingum árið 2009.<sup>67</sup> Könnunin segir því miður lítið um gæði námskeiða sem styrkt voru enda er könnunin afar almenn og ber vott um að hér voru ekki sérfræðingar í annarsmálsfræðum á ferð heldur sérfræðingar í mati.

Auk þess sem úthlutunarreglur ráðuneytisins stuðla að einsleitni námskeiða er hugsanlegt að kennarar treysti sér ekki til að víkja of langt frá námskrá og því námsefni sem í boði er, einfaldlega vegna þess að þeir telja sig hvorki hafa menntun né þekkingu til þess. Það eru of fáir vel menntaðir kennarar í annarsmálsfræðum á vettvangi. Markviss menntun og símenntun kennara í íslensku sem öðru máli hefur ekki verið í boði og engin opinber starfslýsing eða kröfur um færni kennara á þessu sviði hefur verið samþykkt. Í stefnu ríkisstjórnarinnar segir að fjölga eigi vel menntuðum kennurum með því að auka framboð náms m.a. með samningum við háskóla. Hér er mikið verk óunnið og brýnt í ljósi niðurstaðna hér að ofan að gera átak í menntun kennara. Aðeins í Danmörku eru gerðar skýrar kröfur til menntunar kennara í dönsku sem öðru máli. Hér er því tækifæri til samvinnu meðal Norðurlandabjóðanna um kennaramenntun. Sameiginlegt norrænt kennaranám, a.m.k. að hluta, væri tilvalið og myndi auka gæði og samhæfingu og möguleika á að nýta sérþekkingu innan allra Norðurlandanna.<sup>68</sup>

67 *Könnun á ráðstöfun styrkja til íslenskukennslu fyrir útlendinga*, Reykjavík: Háskóli Íslands/ Félagsvísindastofnun, 2009, [www.bella.stjr.is/utgafur/radstofun\\_styrkja\\_v\\_islenskukennslu\\_0408.pdf](http://www.bella.stjr.is/utgafur/radstofun_styrkja_v_islenskukennslu_0408.pdf) [sótt 15.08.09].

68 Karen Lund og Birna Arnbjörnsdóttir, „Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse. En nordisk komparativ undersøgelse“, *NORAND* 10, Reykjavík, 24.–27. maí 2011.

Enn vantar námsefni sem unnið er í samræmi við markmið námskrár frá byrjendum til þeirra sem eru lengst komnir en einnig vantar skipulegar og reglubundnar námsleiðir og námsefni sem hannað er fyrir sérstaka hópa, s.s. ólæsa, málhafa sem þurfa sérstaka framburðarkennslu og fólk sem ekki er í atvinnu. Mennta- og menningarmálaráðuneytið gerði samning við Fræðslumiðstöð atvinnulífsins um útgáfu námsefnis fyrir öll færnistig. Í úttekt ráðuneytisins kemur fram að þetta námsefni hefur ekki verið gefið út. Ekki eru gefnar ástæður fyrir miklum seinkunum en aftur mætti spyrja hvort viðeigandi sérfræðipækking í gerð námsefnis í annarsmálkennslu sé til staðar hjá FA og ef svo er ekki, hvort það tefji fyrir vinnu við gerð námsefnisins. Hér er ekki við þá fáu kennara sem hafa reynslu og vilja til verksins að sakast. En sama fólkið getur ekki verið allt í öllu, sinnt kennslu, gert námsefni og þjálfað kennara. Þá ýta undirliggjandi viðhorf um að þjálfun kennara geti ekki farið fram þar sem námsefnið sé ekki tilbúið undir einsleitni, einföldun og sýnir skort á skilningi á fjölbættingu máltileinkunar fullorðinna. Þetta er gamla viðhorfið að sama námskráin og sama prófið dugi öllum. Nægir að vísa til námskráa annars staðar á Norðurlöndum um hið gagnstæða en þær gera ráð fyrir mismunandi námsleiðum, námshraða og sérstökum prófum fyrir hópa með mismikla menntun. Vænlegra væri að stuðla að alhliða menntun kennara fremur en að tengja þjálfun kennara við eina tegund námsefnis. FA er ekki háskólastofnun og því spurning hvort FA sé rétti aðilinn til að mennta kennara. Það er afar brýnt að bæta úr skorti á kennurum og tafarlaust þyrfti að koma á námsbrautum í kennslu íslensku sem annars máls á háskólastigi. Fjölgun hæfra kennara er besta leiðin til þess bæði að auka fjölbreytni og gæði námskeiða og námsefnis. Ef til vill á skortur á menntun kennara og annarra sérfræðinga sinn þátt í því hversu treglega gengur að semja stöðluð stöðupróf og færnipróf sem nota má sem viðmiðun í mati.

Auka þarf þekkingu og menntun þeirra sem sjá um framkvæmd stefnu ríkisstjórnarinnar í málefnum innflytjenda og auka sérhæfingu. Málaflokkurinn hlýtur að vera orðinn nægilega stór til að fulltrúar geti sinnt honum einum. Slíkt myndi auka líkur á því að stefnan nái fram að ganga og styrkja málefnið almennt. Þetta má gera með því að ráða fagfólk til starfa og einnig með því að auka

samvinnu við sérfræðinga, bæði innlenda og erlenda á sviðinu og auka samvinnu milli Norðurlandanna um málefni er lúta að málefnum innflytjenda almennt.

Þótt finna megi að framkvæmd stefnu í málefnum innflytjenda á Íslandi má einnig benda á það sem vel er gert. Samvinna ríkisins, stéttarfélaganna og fræðsluáðila um málefni innflytjenda á Íslandi, sérstaklega fyrir 2007, var mjög öflug og til fyrirmyndar. Stéttarfélagin á Íslandi voru fljót að átta sig á mikilvægi þess að innflytjendum stæði íslenskukennsla til boða. Samvinna Samtaka atvinnulífsins við fræðsluáðila var fyrirtækjum hvatning og fjölmörg buðu starfsmönnum sínum íslenskunámskeið, oft í vinnutíma. Árangur þess samstarfs var framboð á námskeiðum sem höfðu ákveðna skírskotun til raunveruleika innflytjenda og mættu raunverulegum þörfum þeirra. Almenn ánægja var með þessi námskeið og ein af aðalniðurstöðum þessarar norrænu rannsóknar er einmitt að starfstengd tungumálanámskeið hafi gefist vel og að þeim beri að fjölga.

Skjót viðbrögð íslenskra stjórnvalda við mikilli fjölgun innflytjenda ber líka að nefna. Frá árinu 2006 til ársins 2007 tífaldaði ríkisstjórnin fjárframlag sitt til málefnisins. Þetta sýnir vilja ríkisstjórnarinnar til að mæta þörfum innflytjenda. Stefna íslenska ríkisins er að mörgu leyti öðruvísi en annarra Norðurlanda. Vissulega má segja að aðstæður séu hér aðrar en annars staðar á Norðurlöndum en á Íslandi hefur ekki verið atvinnuleysi meðal innflytjenda nema á síðustu misserum. Í stefnunni er gert ráð fyrir að allir séu í atvinnu eða stefni á atvinnuþátttöku. Þetta er jafningjastefna – allir hafa sömu réttindi og skyldur. Samkvæmt þessari stefnu er það hvers einstaklings að afla sér menntunar og ná sér í atvinnu en skylda stjórnvalda að greiða veg viðkomandi að námi og starfi með nægu framboði námskeiða og upplýsingagjöf.

Reynsla grannþjófanna á Norðurlöndum af því að greiða framfærslu á meðan innflytjendur læra tungumálið hefur ekki leitt til aukinnar atvinnuþátttöku. Það hlýtur að vekja spurningar um hvað verður um gerendahæfni (e. *agency*) einstaklinga sem koma inn í velferðarkerfi þar sem gengið er út frá því að þeir verði atvinnulausir a.m.k. í þrjú ár eftir að þeir flytja til landsins eins og þekkt er hjá nágrannaþjóðunum. Almenn er talað um að atvinnuleysi sem varir

í meira en eitt ár meðal einstaklinga auki líkurnar á því að það verði varanlegt ástand. Það sama hlýtur að gilda um innflytjendur. Langvarandi atvinnuleysi leiðir til félagslegrar einangrunar og fátæktar kynslóð eftir kynslóð. Þetta er reynsla þeirra landa sem hafa lengri innflytjendasögu en Íslendingar.

Í norrænu rannsókninni voru dregin upp einkenni sem fremur öðrum stuðla að farsælli menntun, betri málfærni og nýtast því betur innflytjendum. Í kjölfar hennar settu höfundar fram eftirfarandi athugasemdir og tillögur:

- Efla þarf rannsóknir á árangri símenntunarleiða með tilliti til fjármagns og mannskaps sem til þeirra er varið.
- Viðurkenna þarf sameiginlega ábyrgð allra hagsmunaaðila á aðlögun innflytjenda og samfélagsins.
- Efla þarf samvinnu milli allra hagsmunaaðila um menntun og námsleiðir.
- Samræma þarf menntunarkröfur til kennara innflytjenda á Norðurlöndum.
- Styrkja þarf tengsl milli tungumálamarkmiða og starfstengdra markmiða.
- Gera þarf þarfagreiningu og móta markmið áður en námskeið hefjast.
- Sveigjanleiki þarf að vera varðandi þyngdarstig, skipulag og aðgengi.
- Auka þarf notkun tækni í tungumálakennslu fyrir innflytjendur.
- Semja þarf (samnorrænar?) reglur sem auðvelda mat á fyrri námi og starfsþekkingu.
- Auka þarf þátttöku mentora í menntun, því þeir auka persónuleg tengsl og eru brú milli menninga.<sup>69</sup>

Norðurlöndin hafa þá sérstöðu að þar er enskukunnátta mjög almenn og alvanalegt að gripið sé til ensku í samskiptum við innflytjendur.<sup>70</sup> Mikil notkun ensku í samskiptum við innflytjend-

69 Wahlgren o.fl., *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse*, bls. 7. Þýtt, stytt og lagað af höfundi.

70 Birna Arnbjörnsdóttir, „Samfélag málnotenda. Íslendingar, innflytjendur og íslenskan“, *Ritid* 1/2007, bls. 63–83.

ur á Norðurlöndum eykur ekki líkurnar á því að þeir læri þjóðtungu landanna. Hér þurfa að koma til nýjar nálganir sem fela í sér að virkja málsamfélagið betur til að nota þjóðmál hvers lands í samskiptum við innflytjendur. Þetta má gera með ýmsu móti. Hluti af starfstengdu íslenskukennslunni í HB Granda sem lýst er að ofan<sup>71</sup> gekk út á það að virkja íslenskumælandi starfsfólk í fyrirtækinu til að tala við útlendingana t.d. í vinnuhléum eða utan vinnutíma. Íslensku starfsmennirnir fengu sérstaka þjálfun til þess sem og málnemarnir sjálfir. Í smærri plássum úti á landi fór kennarinn í verslanir í kringum vinnustaðinn og bað starfsmenn að tala íslensku við erlenda starfsmenn nærliggjandi fyrirtækja. Nálgun sem þessi hefur fræðilegan í stuðning í félags- og menningarkenningum (e. *socio-cultural theories*) sem byggjast á því að yrt félagsleg samskipti séu undirstaða og forsenda máltileinkunar og málanáms.<sup>72</sup> Nýverið hafa fræðimenn á Íslandi, í Danmörku og Svíþjóð á sviði annarsmálsfræða og hönnunarmannfræði (e. *design anthropology*) hafið könnun á möguleikum þess að virkja ákveðna hluta samfélagsins, s.s. fyrirtæki, stofnanir, félög ýmiskonar og einstaklinga til að verða virkari í samskiptum við innflytjendur á þjóðtungu landanna, bæði í formi yrtra samskipta og með hönnun tækja og tóla sem gefa innflytjendum og öðrum þátttakendum upplýsingar um bæði orðaforða og samskiptafrasa úti í samfélaginu. Sem dæmi má nefna merkingu á umbúðum, orðaforða á spjöldum á borðum á veitingastöðum, tungumálakaffihús og klúbba og margt fleira. Þessi kennslunálgun hefur verið kölluð „Life Based Language Learning“ eða „tungumálanám úti í lífinu“ og verður tilraun til að bregðast við þeim raunveruleika sem innflytjendur búa við í norrænu málumhverfi.

Ljóst er að mikil tækifæri eru á Norðurlöndunum til að þróa rannsóknir og samstarfsverkefni sem samnýta fjármagn og sérþekkingu á menntun og aðlögun innflytjenda. Með samstarfi má samhæfa og styrkja möguleika innflytjenda til að taka þátt í norrænum samfélögum, auðga þau og styrkja og finna starfskröftum sínum farveg.

71 Birna Arnbjörnsdóttir, „The HB Grandi Experiment“.

72 Lev S. Vygotsky, *Thought and Language*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1986.



## ÚTDRÁTTUR

Í þessari grein er fyrst lýst samnorrænni rannsókn á þætti símenntunar og fullorðinsfræðslu í aðlögun innflytjenda á Norðurlöndum. Borin er saman stefna í menntunarmálum fullorðinna innflytjenda, framkvæmd slíkrar stefnu á Norðurlöndunum fimm og símenntunarúræði sem í boði eru í hverju landi. Rannsóknin leiddi í ljós að þrátt fyrir samræmi í stefnu er framkvæmd hennar í löndunum fimm mjög mismunandi og var því í niðurstöðum rannsóknarinnar m.a. kallað eftir meiri samhæfingu og samvinnu um framkvæmd og sérstaklega um rannsóknir, kennaramenntun og þróun námsleiða. Síðan er fjallað sérstaklega um íslenska hluta rannsóknarinnar. Niðurstöður hennar eru að mikið hefur áunnist en ennþá er nokkuð verk óunnið áður en markmiðum yfirlýstrar stefnu íslenskra stjórnvalda er náð. Að lokum er velt upp hugmyndum um hugsanleg neikvæð áhrif sterks velferðarkerfis Norðurlandanna á gerendahæfni (e. *agency*) innflytjenda og þar með á möguleika þeirra til aðlögunar og síðan bent á leiðir til að auka samvinnu hins opinbera og fræðimanna innan hvers lands og á milli Norðurlandanna.

*Lykilorð:* Norðurlönd, innflytjendur, stefna á Norðurlöndum, aðlögun, símenntun

ABSTRACT

**The Role of Educational Policy and  
Adult Education in the Integration  
of Immigrants in Iceland and  
the other Nordic Countries**

This article describes the results of a Nordic study on the role of continuing education in the integration of immigrants in the Nordic countries. Integration and education policies and their implementation is compared across the five participating countries. The conclusions are that despite common emphases in the national policies, their implementation in each country varies. The study participants therefore call for more Nordic cooperation, especially in the areas of implementation, research, teacher education and development of educational opportunities for immigrants. The second half of the article describes the results of the Icelandic part of the study. Although much has been accomplished in immigrant education in Iceland, there is still a way to go before the goals of the official immigrant education policy are reached. The article concludes with reflections on the possible counterproductive effects of the strong Nordic general welfare policy on immigrants' sense of *agency* and suggests ways to increase cooperation between government organizations and researchers in the Nordic countries for the promotion of integration.

*Keywords:* Nordic countries, immigrants, policy in the Nordic countries, integration, continuing education