

## Skýrsla

### frá forsætisráðherra um árangur í móttöku og aðlögun erlendra ríkisborgara.

Með beiðni á þskj. 1871, 1123. mál, frá Bryndísi Haraldsdóttur og fleiri alþingismönnum á liðnu löggjafarþingi var þess óskað að forsætisráðherra flytti Alþingi skýrslu um árangur í móttöku og aðlögun erlendra ríkisborgara. Beiðnin var endurflutt með þskj. 390, 379. mál, á núverandi löggjafarþingi. Nánar tiltekið var óskað eftir heildstæðu yfirliti um hvernig börnum gengur í námi, hvernig þeim gengur í grunnskólum og hvernig þau skila sér í framhaldsskóla og háskóla eftir uppruna. Einnig var óskað eftir yfirliti um atvinnuþátttöku erlendra ríkisborgara, hvar þeir standa í launatíund og hver efnahagsleg og samfélagsleg áhrif þeirra eru. Þá var enn fremur óskað eftir umfjöllun um hlutverk og væntan árangur af nýju starfi samhæfingarstjóra í móttöku flóttafólks í forsætisráðuneyti.

Markmið skýrslunnar er að fjalla almennt um umbeðnar upplýsingar á grundvelli fyrirliggjandi gagna. Í henni er miðað við stöðuna eins og hún var í lok árs 2022 nema annað sé sérstaklega tekið fram. Í skýrslubeiðninni er notað hugtakið *erlendur ríkisborgari* en í skýrslunni er notuð skilgreining Hagstofu Íslands á hugtakinu *innflytjandi* sem er svohljóðandi:

Með innflytjanda er átt við einstakling sem er fæddur erlendis, á foreldra sem báðir eru fæddir erlendis, auk þess sem afar og ömmur eru öll fædd erlendis. Annarrar kynslóðar innflytjandi er einstaklingur sem fæddur er hér á landi en á foreldra sem báðir eru fæddir erlendis, auk þess sem afar og ömmur eru fædd erlendis. Barn innflytjanda sem ekki fæðist hér á landi, heldur flytur til landsins á barnsaldri, er skilgreint sem innflytjandi.<sup>1</sup>

Efni skýrslunnar fellur innan mismunandi málefnasviða á ábyrgð nokkurra ráðuneyta auk forsætisráðuneytisins og var kallað eftir efni frá mennta- og barnamálaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, innviðaráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti við gerð hennar.

### 1. Fjöldi og lýðfræði innflytjenda á Íslandi

Innflytjendur á Íslandi eru fjölbreyttur hópur fólks sem flust hefur til Íslands af ýmsum ástæðum. Innflytjendur færa með sér þekkingu og reynslu sem þykir mikilvæg jafnt á vinnumarkaði sem og í samfélaginu í heild. Hlutfall innflytjenda af íbúafjölda hér á landi óx hægt og rólega fram til ársins 2012,<sup>2</sup> þegar innflytjendur voru um 8% en eftir það hefur hlutfallið vaxið nokkuð stöðugt og mun hraðar en áður eins og sýnt er á mynd 1. Hagstofan birtir árlega yfirlit um mannfjölda, greint eftir bakgrunni, og birtist síðasta yfirlit

<sup>1</sup> Hagstofa Íslands (2019). Félagsvísar: Sérhefti um innflytjendur, bls. 6. Sótt af:

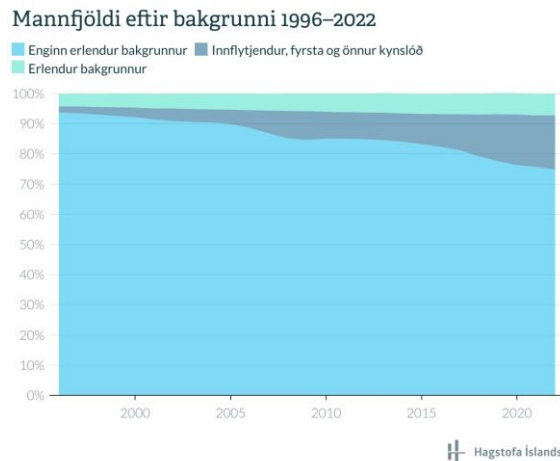
<https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/901e98bb-a182-4dc1-9059-261b7bea719b.pdf>

<sup>2</sup> Hlutfall innflytjenda fyrir samninginn um Evrópska efnahagsvæðið (EES) var undir 2% en samningurinn tók gildi árið 1994.

stofnunarinnar í nóvember 2022 þar sem miðað var við 1. janúar 2022 en þá voru innflytjendur samtals 18% af íbúafjölda hér á landi þegar talin var bæði fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda. Innflytjendur voru þá rétt rúmlega 61 þúsund manns. Íbúar með erlendan bakgrunn<sup>3</sup> voru á sama tíma 7,2% íbúafjöldans.<sup>4</sup> Samtals voru innflytjendur og íbúar með erlendan bakgrunn því um fjórðungur landsmanna. Samkvæmt gögnum á vefsíðu Hagstofunnar voru innflytjendur 1. janúar 2023 alls 71.424 og önnur kynslóð innflytjenda alls 6.996.<sup>5</sup>

Hlutfall innflytjenda af íbúafjölda var, samkvæmt fyrrnefndri greiningu Hagstofu Íslands frá 2022, hæst á Suðurnesjum eða 28% og þar á eftir á Vestfjörðum þar sem 22,3% íbúa voru innflytjendur í janúar 2022. Lægst var hlutfallið á Norðurlandi vestra þar sem 10,1% íbúa töldust til innflytjenda og næst lægst á Norðurlandi eystra þar sem hlutfallið var 10,5% íbúa. Ef skoðaðar eru fjöldatölur frekar en hlutfallstölur sést að langflestir innflytjendur búa á suðvesturhluta landsins, þar af búa 79% allra innflytjenda á landinu á höfuðborgarsvæðinu.<sup>6</sup> Þegar litið er til helstu einkenna innflytjenda á Íslandi sem hóps kemur þriðjungur innflytjenda frá Póllandi<sup>7</sup> og um 80% allra innflytjenda frá löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins.<sup>8</sup> Þegar litið er til lýðfræðilegra þátta er varðar innflytjendur á Íslandi sést að flestir innflytjendur eru á aldrinum 25-49 ára og hlutfallslega fáir teljast til barna, ungmenna og eldri borgara. Sést þetta glögglega á meðfylgjandi mynd þar sem skoðað er hlutfallið eftir aldursflokkum annars vegar meðal innlendra og hins vegar meðal þeirra sem hafa erlendan bakgrunn.

### Mynd 1 – Mannfjöldi eftir bakgrunni 1996-2022



<sup>3</sup> Samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands teljast þeir sem fæddir eru hér á landi en eiga annað foreldri erlent hafa erlendan bakgrunn. Þá teljast einnig þeir sem eiga báða foreldra innlenda en fæddir eru erlendis hafa erlendan bakgrunn.

<sup>4</sup> Hagstofa Íslands (2022). Mannfjöldi eftir bakgrunni 2022, [veffrétt](#).

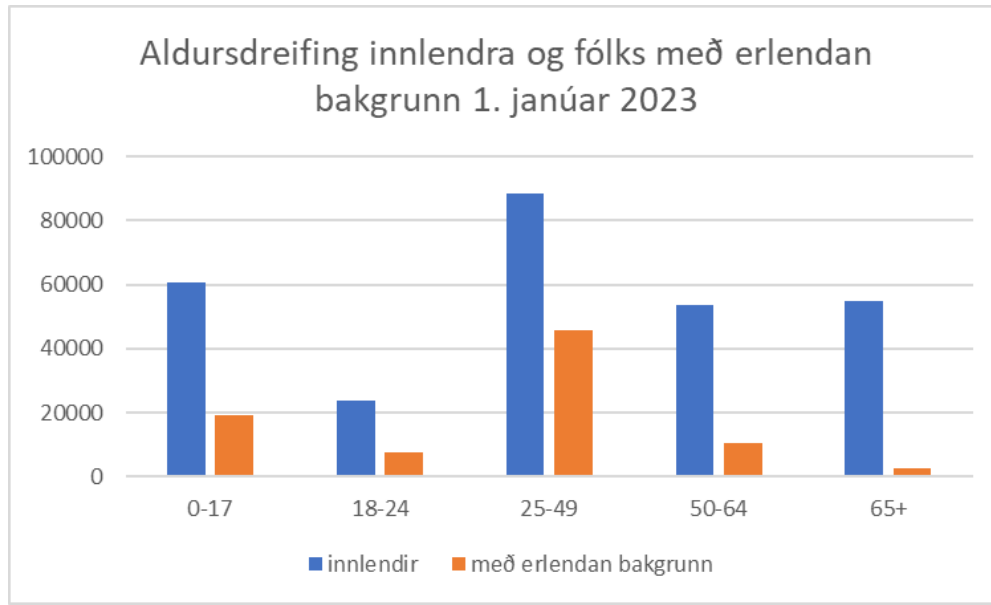
<sup>5</sup> Samkvæmt gögnum Þjóðskrár þann 1. júlí 2023 hafði ríkisborgurum Úkraínu og Rúmeníu fjölgað hlutfallslega mest frá fyrri mælingu Þjóðskrár hálfu ári áður. Hlutfallsleg fjölgun Pólverja var minni en fyrrnefndra þjóða en þó voru skráðir rúmlega 25 þúsund pólskir ríkisborgarar í Þjóðskrá þann 1. júlí 2023. Þjóðskrá (2023) Erlendir ríkisborgarar búsettir á Íslandi 1. júlí 2023, [veffrétt](#).

<sup>6</sup> Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (2022), Staða og þróun í málefnum innflytjenda – Skýrsla félags- og vinnumarkaðsráðherra.

<sup>7</sup> Hagstofa Íslands (2022) Mannfjöldi eftir bakgrunni 2022, [veffrétt](#).

<sup>8</sup> Berglind Ásgeirsdóttir (2022) Nýr mannaður – Skýrsla Berglindar Ásgeirsdóttur um nýja sýn á innflytjendastefnu. Reykjavík.

Mynd 2 – Aldursdreifing 1. janúar 2023 eftir bakgrunni



Heimild: Hagstofa Íslands 2023

Lengi vel hefur einkum verið litið á innflytjendur sem þátttakendur á vinnumarkaði eða með öðrum orðum að innflytjendur séu einkum farandverkafólk sem komi hingað til lands til að starfa í styttri tíma. Raunin er þó önnur og ljóst að innflytjendur eru fastur hluti af íbúum landsins og þátttakendur í íslensku samfélagi. Ef litið er til mannfjöldapróunar er ljóst að hlutur innflytjenda í mannfjöldapróun er töluverður og ljóst að íbúafjöldun hér á landi væri ekki með sama hætti ef þeirra nyti ekki við. Ef litið er til skráninga Þjóðskrár má sjá að fjöldun erlendra ríkisborgara var 17,4% frá 1. desember 2021 til 1. desember 2022 á meðan að fjöldun íslenskra ríkisborgara nam 2,9% á sama tímabili.

Þar sem innflytjendur eru stór hluti af þjóðinni er jafnframt ljóst að þeir hafa samfélagsleg áhrif. Enda nýta innflytjendur, rétt eins og aðrir íbúar, opinbera þjónustu samfélagsins og leggja til þess með þátttöku sinni. Stöðu innflytjenda í samfélaginu fylgja þó ýmsar áskoranir og þarf því að taka sérstakt tillit til innflytjenda í allri þjónustu hins opinbera svo þeir geti til jafns við aðra íbúa nýtt sér þjónustuna. Þrátt fyrir að fjöldi innflytjenda vaxi hratt hér á landi eru tiltölulega fáar rannsóknir til sem snúa sérstaklega að inngildingu<sup>9</sup> innflytjenda í samfélagið. Þá er umfjöllun um sértæk málefni innflytjenda gjarnan bundin við fámennari hópa, s.s. flóttafólk sem er þó einungis um 7% innflytjenda..

## 2. Færni í íslensku og aðgengi að upplýsingum lykill að þátttöku

Mikilvægt þykir að innflytjendur geti á einfaldan og skilvirkan hátt aflað sér upplýsinga um réttindi sín og skyldur hér á landi. Hröðum samfélagsbreytingum fylgja ýmsar áskoranir í

<sup>9</sup> Með inngildingu er átt við samskiptaform og ramma sem miðar að því að virkja allt fólk til þátttöku og að gera fjölbreyttum hópi fólks kleift að taka þátt í ákvarðanatöku á öllum sviðum samfélagsins. Inngilding felur í sér virðingu fyrir fjölbreytileika og viðurkenningu á að gera þurfi ráð fyrir fjölbreytileika í allri þjónustu og starfi.

samfélaginu í heild, þ.m.t. fyrir innflytjendur. Samfélagsleg þátttaka innflytjenda þýðir í raun að bæði þeir sem flytjast til samfélags og móttökusamfélag leggja sitt af mörkum og búa í sameiningu þannig til *inngildandi samfélag*.

Færni í íslensku er oft lykill að því að geta sótt upplýsingar og því skiptir íslenskukunnátta og aðgengi og möguleikar til íslenskunáms innflytjendur hér á landi miklu máli.<sup>10</sup> Margar stofnanir hafa á undanförunum árum bætt aðgengi að upplýsingum á öðrum tungumálum sem auðveldar innflytjendum til muna að afla sér upplýsinga. Tungumálið og aðgengi að upplýsingum er þó einhver helsta hindrun fyrir jafnri samfélagsþátttöku. Samfélagið er enn í þróun hvað varðar fjölbreyttari hóp íbúa en almennt verður að gera ráð fyrir að hluti íbúa geti ekki nýtt sér upplýsingar sem einvörðungu eru aðgengilegar á íslensku.

Almennt séð má segja að rödd innflytjenda í íslensku samfélagi sé ekki sterk þótt það sé ekki algilt. Algengt er að ákvarðanir um sértæk málefni er snúa að þjónustu við innflytjendur séu teknar án þátttöku þeirra. Á þessu eru auðvitað undantekningar og má þar t.a.m. nefna [innflytjendaráð](#), [fjölmeningarráð Reykjavíkurborgar](#), [enskumælandi ráð Mýrdalshrepps](#) og [fjölmeningarráð Hornafjarðar](#). Starfsemi innflytjendaráðs er lögbundin líkt og fram kemur í 4. gr. laga nr. [116/2012](#) um málefni innflytjenda og er ráðið félags- og vinnumarkaðsráðherra til ráðgjafar um málefni innflytjenda. Fá samtök innflytjenda hafa tekið þátt í umræðunni um málefni innflytjenda en þó má nefna lykilsamtök líkt og [Samtök kvenna af erlendum uppruna](#), samtökin [Móðurmál](#) og [Hennar rödd](#) sem öll eru sterkir málsvarar innflytjenda hér á landi sem halda uppi fjölbreyttu starfi og umræðu um málefni þeirra. Ákveðinn kynjahalli er þó á umræðu um málefni innflytjenda þar sem þeir sterku málsvarar sem hér eru nefndir fjalla um sértæk málefni annars vegar barna og hins vegar innflytjendakvenna á meðan lítið fer fyrir umræðu um stöðu innflytjenda af öðrum kynjum.

### 3. Atvinnuþátttaka

Líkt og fram hefur komið eru innflytjendur almennt ungir og koma að miklum meirihluta frá löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins. Mikill meirihluti innflytjenda kemur hingað vegna atvinnutækifæra en hér, líkt og á öllu EES svæðinu, gildir sú meginregla að allir ríkisborgarar innan EES svæðisins hafa óheftan aðgang að þátttöku á vinnumarkaði. Ákveðnar reglur gilda um rétt fólks utan EES svæðisins til atvinnuþátttöku hér á landi og er atvinnuþátttaka þeirra háð strangari skilyrðum en EES borgara.

Vinnumarkaðurinn gegnir veigamiklu hlutverki þegar kemur að inngildingu fólks í samfélagið og hafa fræðimenn leitt að því líkum að mikil fjölgun innflytjenda á vinnumarkaði, fyrst árin 2006-2008 og svo aftur 2015 og til dagsins í dag (að undanskildum þeim árum þegar heimsfaraldur kórónuveirunnar geisaði), hafi haft lykilaðhrif á þá efnahagslegu uppsveiflu sem varð á þessum árum og rekja má að stærstum hluta til fjölgunar starfsfólks í ferðaþjónustu.<sup>11</sup> Ein af grunnforsendum til búsetu er að eiga þess kost að sjá fyrir sér með þátttöku á vinnumarkaði og er atvinnuþátttaka því mikilvægur þáttur í inngildandi samfélagi.

Í ágúst 2023 var fjöldi starfandi innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði um 52.420 sem nemur um 23% af heildarfjölda starfandi á Íslandi. Hefur fjöldi starfandi innflytjenda aukist nokkuð meira síðustu ár en fjöldi innlendra sem er starfandi. Þannig voru um 17.300 fleiri

<sup>10</sup> Þann 6. júní 2023 var birt á samráðsgátt drög að tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026. Miðast stór hluti aðgerða við að bæta kennslu og aðgengi innflytjenda að íslenskukennslu. Til stendur að leggja fram tillögu til þingsályktunar þessa efnis haustið 2023 af hálfu menningar- og viðskiptaráðherra.

<sup>11</sup> Katrín Ólafsdóttir (2023). Framlag útlendinga til hagvaxtar á þessari öld; Vísbanding; 22. september 2023; 32. tbl; 41. árg.

starfandi innflytjendur hér á landi í ágúst 2023 en í sama mánuði 2017 en aukning meðal innlendra sem voru starfandi nam um 3.200 á sama tíma.<sup>12</sup>

Almenn atvinnuþátttaka á Íslandi er 82% og þykir það mikil atvinnuþátttaka í alþjóðlegum samanburði en samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar er atvinnuþátttaka meðal innflytjenda tæplega 87% og því nokkuð hærri en almenn atvinnuþátttaka.<sup>13</sup> Er atvinnuþátttaka innflytjenda jafnframt mun hærri en innflytjenda í öðrum norrænum ríkjum og einn af styrkleikum íslensks vinnumarkaðar.

Meðfylgjandi tafla sýnir fjölda starfandi innflytjenda í ágúst 2023 samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands, greint eftir atvinnugreinum. Rétt er að taka fram að í töfluna vantar upplýsingar um nærri 3.000 innflytjendur af þeim um 52.000 sem starfa á íslenskum vinnumarkaði.<sup>14</sup>

Tafla 1 – Fjöldi starfandi innflytjenda í ágúst 2023, greint eftir atvinnugreinum og bakgrunni

Atvinnugrein	EES	Utan EES
01. Landbúnaður, skógrækt og fiskveiðar	617	187
02. Framleiðsla, námugróftur, veitustarfsemi og meðhöndlun úrgangs	5.743	2.712
03. Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð	5.184	941
04. Heildsala og verslun, samgöngur og geymslusvæði, rekstur veitinga- og gististaða	11.461	5.369
05. Upplýsingar og fjarskipti	271	376
06. Fjármála- og váttryggingastarfsemi	57	86
07. Fasteignaviðskipti	287	65
08. Ýmis sérhæfð þjónusta	4.492	1.611
09. Opinber stjórnisýsla, fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta	2.915	5.077
10. Önnur starfsemi	1.064	893

Heimild: Hagstofa Íslands 2023

Í töflunni má sjá að meirihluti þeirra sem koma til landsins starfar í greinum sem tengjast ferðaþjónustu og verslun. Þegar litið er til þess hvernig hlutfallsleg skipting er milli þeirra sem koma frá EES ríkjum og þeirra sem koma utan EES svæðisins sést að nokkuð stærri hluti þeirra sem koma utan EES svæðisins starfar hjá hinu opinbera. Leiða má líkur að því að þessi hópur starfi að stórum hluta innan heilbrigðisþjónustunnar.

Þrátt fyrir mikla atvinnuþátttöku býr fjöldi innflytjenda við fátækt hér á landi. Í skýrslu forsætisráðherra frá 2023, *Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður*,<sup>15</sup> kemur m.a. fram að innflytjendur ásamt einstæðum foreldrum eru líklegri en aðrir til að vera með tekjur undir

<sup>12</sup> Mikilvægt er að bera saman stöðuna milli tímabila sem standa utan áhrifa heimsfaraldurs kórónaveirunnar og því er valið að bera saman árin 2017 við stöðuna um mitt ár 2022.

<sup>13</sup> Hagstofa Íslands (2023) sérkeyrsla fyrir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.

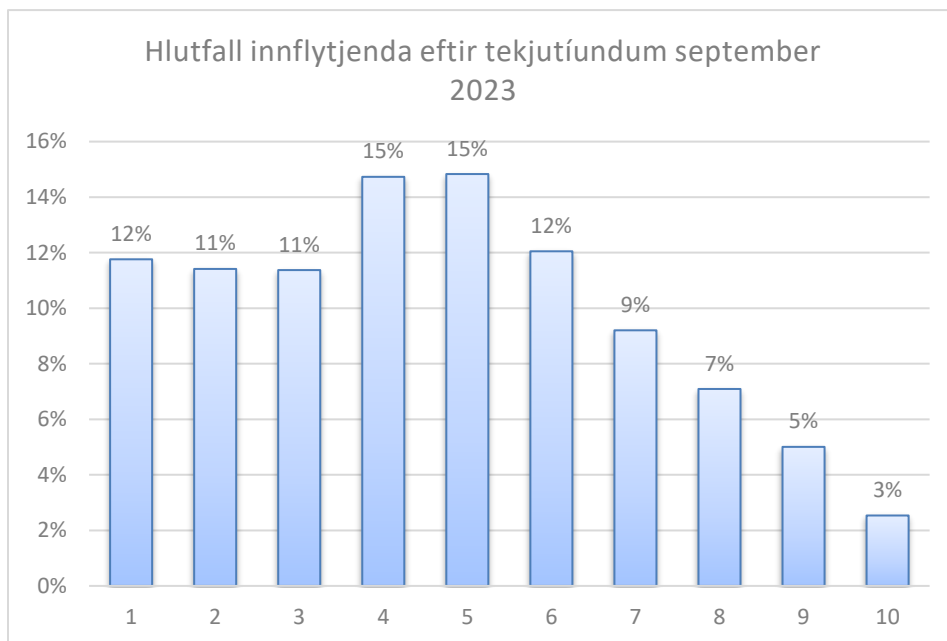
<sup>14</sup> Ástæða þessa mismunar liggur í tveimur þáttum, annars vegar er um að ræða fólk sem hér starfar en á lögheimili erlendis og hins vegar er hér um að ræða unglunga á vinnumarkaði þar sem taflan nær aðeins til þeirra sem eru 18 ára og eldri.

<sup>15</sup> Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrimsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson (2023). Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – skýrsla forsætisráðherra. Forsætisráðuneytið.

lágtekjumörkum í lengri tíma en þrjú ár. Árið 2020 voru rétt rúmlega 13.600 innflytjendur sem höfðu tekjur undir lágtekjumörkum eða tæplega fjórðungur (24%) allra innflytjenda í landinu á þeim tíma.<sup>16</sup> Þetta eru greiningar sem taka þarf alvarlega enda getur þessi staða haft langtímaáhrif á stöðu innflytjenda hér á landi. Tímabundinn tekjumissir þarf ekki að vera stór vandi, fólk nær á lengri tíma að rétta úr kútnum. Langvarandi fátækt er það sem veldur vanda fólks. Sú greining, sem fram kemur í fyrrnefndri skýrslu, um að innflytjendur búi við tíða, djúpa og oft langvarandi fátækt er því mikið áhyggjuefni.

Mynd 3 sýnir tekjudreifingu meðal innflytjenda 1. september 2023. Má þar sjá að um helmingur innflytjenda hefur tekjur í tekjutíund 4-7 en nokkuð fleiri raðast í lægstu tekjubilin en þau hæstu. Hlutfall innflytjenda sem býr við lægstu tekjurnar er það sama og það var árið 2020, sbr. skýrslu um fátækt sem kom út 2023.<sup>17</sup>

Mynd 3 – Hlutfall innflytjenda eftir tekjutíund 1. september 2023



*Heimild: Hagstofa Íslands 2023*

Helstu áskoranir innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði eru m.a. skortur á íslenskukunnáttu og erfiðleikar í tengslum við mat á fyrra námi sem leiðir oft til þess að fólk með góða reynslu og menntun fær ekki störf við hæfi og er líklegra en innlendir til að gegna störfum sem ekki krefjast sérstakrar menntunar og hefðbundnum láglaunastörfum.<sup>18</sup> Ekki er til eitt samræmt kerfi eða gátt til að fá menntun innflytjenda metna og eru leiðir í því sambandi

<sup>16</sup> Fjöldi innflytjenda undir lágtekjumörkum má finna í skýrslu forsætisráðherra um fátækt og áætlaðan samfélagslegan kostnað. Hlutfallið er reiknað miðað við fjölda innflytjenda þann 1. janúar 2021 samkvæmt [Hagstofu Íslands](#).

<sup>17</sup> Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrimsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson (2023). Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – skýrsla forsætisráðherra. Forsætisráðuneytið.

<sup>18</sup> OECD (2023), OECD Economic Surveys: Iceland 2023, OECD Publishing, Paris, og Réttur Aðalsteinsson & Partners (2019), Jafnrétti innflytjenda á atvinnumarkaði: jafnir möguleikar innflytjenda til atvinnu hjá hinu opinbera.

nokkuð ólíkar á milli atvinnugreina,<sup>19</sup> einkum eftir því hvort um er að ræða mat á háskólamenntun eða iðnmenntun.<sup>20</sup> Þetta hefur m.a. leitt til þess að innflytjendur eru í meira mæli ofmenntaðir en innlendir fyrir þau störf sem þeir gegna, þ.e.a.s. þeir eru líklegri en innlendir til að gegna störfum sem annað hvort krefjast minni menntunar en þeir hafa eða til að vinna t.a.m. sem almennir verkamenn í iðngreinum þrátt fyrir að hafa menntun í viðkomandi atvinnugrein. Sem dæmi má nefna að 42% innflytjenda hér á landi gegna störfum sem ekki krefjast sérstakrar menntunar<sup>21</sup> þrátt fyrir að hlutfall þeirra innflytjenda sem hér býr og ekki hefur lokið sérstakri menntun<sup>22</sup> sé aðeins 17%. Innan háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins er nú unnið að því að koma á fót miðlægri upplýsingagátt fyrir mat á námi, hvort sem það er vegna frekara náms, t.d. háskólanáms eða til að fá starfsréttindi. Með einni gátt verður hægt að hanna betri leiðbeiningar, samnýta þekkingu sem liggur hjá stofnunum og koma í veg fyrir að sama umsókn sé metin oftast en einu sinni eða sé sífellt vísað á aðra aðila. Með því að beina öllum umsóknum í eitt kerfi verður til lengri tíma hægt að fylgja eftir málum með markvissari hætti en nú er gert.

Ungir innflytjendur eru líklegri en innlendir jafnaldrar þeirra til að vera hvorki í námi né þátttakendur á vinnumarkaði.<sup>23</sup> Þrátt fyrir að ekki sé um mjög fjölmennan hóp að ræða eru vísbendingar um að skortur á tækifærum til náms og starfsþjálfunar sé ráðandi þáttur hvað þetta varðar. Varða rannsóknarsetur hefur sérstaklega rannsakað ungmenni af erlendum uppruna sem tilheyra þessum hópi, sem vísað er til sem NEET-hóps.<sup>24</sup> Samkvæmt niðurstöðum þeirrar rannsóknar reyndust 9,5% ungmenna á aldrinum 16-24 ára tilheyra fyrrnefndum NEET-hópi hér á landi en á meðal ungmenna sem hér búa og hafa erlendan bakgrunn sést að hlutfallið er töluvert hærra, eða 14,4%. Ein af niðurstöðum rannsóknar Vörðu rannsóknarseturs er að erlendir bakgrunnur er áhættuþáttur þegar kemur að námi eða atvinnu á aldrinum 16-24 ára. Niðurstöðurnar benda til þess að staðan hér á landi sé sambærileg við það sem gerist annars staðar. Á vettvangi samhæfingarnefndar félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um velferð og virkni á vinnumarkaði, sem tók til starfa árið 2022, er fyrirhugað að vinna atvinnustefnu fyrir ungt fólk þar sem áhersla verður á að auka virknihlutfall einstaklinga sem tilheyra NEET-hópnum svokallaða. Við þá vinnu er m.a. gert ráð fyrir að sérstaklega verði litið til inngildingar og aðstæðna ungra innflytjenda og þeirra sem hafa erlendan bakgrunn með það að markmiði að vinna gegn þeim þáttum sem leiða til þess að þessi hópur nær ekki fótfestu á vinnumarkaði.

Þrátt fyrir ýmsar áskoranir á vinnumarkaði er ljóst að framlag innflytjenda er þar mjög veigamikilið og hafa innflytjendur gegnt lykilhlutverki í uppbyggingu margra atvinnugreina. Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur m.a. bent á að hlutfallsleg fjölgun innflytjenda á vinnumarkaði á Íslandi sé ein sú mesta í löndum OECD á milli árána 2011 og 2021. Á þeim tíma fór hlutfallið úr 10,7% í 20,1%. Hlutfallið hefur svo hækkað enn frekar og stendur nú í tæpum fjórðungi starfandi á íslenskum vinnumarkaði eða 23%.

<sup>19</sup> Sem dæmi má nefna að Rafmennt sér um mat og viðurkenningu á menntun í rafiðnaðargreinum, Iðanfræðslusetur um mat- og viðurkenningu á öðrum iðngreinum, ENIC/NARIC á Íslandi um mat og viðurkenningu á háskólanámi og Landlækniseimbættið um mat- og viðurkenningu á námi heilbrigðisstétta.

<sup>20</sup> Það sama getur líka gilt um menntun Íslendinga erlendis.

<sup>21</sup> Hér er um að ræða störf sem Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, kallar á ensku low-skilled jobs. Sambærilegt hlutfall í Evrópusambandinu er 30%.

<sup>22</sup> Sértæk menntun er hverskonar próf sem lokið er eftir grunnmenntun sem er sambærileg íslensku grunnskólaprófi. Undir sértæka menntun getur því fallið nám í iðngreinum til sveinsprófs eða stúdentsprófs.

<sup>23</sup> Varða – rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins (2021) NEET-hópurinn: Staða og bakgrunnur ungmenna af erlendum uppruna utan vinnumarkaðar og skóla, skýrsluhöfundur Adda Guðrún Gylfadóttir.

<sup>24</sup> NEET stendur er skammstöfun fyrir ensku samsetninguna Not in Education, Employment or Training eða ekki í námi, vinnu eða starfsþjálfun.



#### 4. Efnahagsleg og samfélagsleg áhrif erlendra ríkisborgara

Mikil eftirspurn eftir fólki á vinnumarkaði hefur verið megindrífkraftur aðflutnings fólks undanfarna tvo áratugi. Er þetta í takt við niðurstöður alþjóðlegra rannsókna sem benda til þess að atvinnuframboð og lífsskilyrði í viðtökulandinu skipti höfuðmáli fyrir fólksflutninga innan Evrópu eftir stækkun innri markaðarins til Austur-Evrópu. Mikill vöxtur í vinnuaflsfrekum greinum, ekki síst í ferðaþjónustu, hefur vafalaust haft mikil áhrif. Þeim vexti gat innlent launafólkilli sinnt enda atvinnuþátttaka þegar há og Íslendingum á vinnufærum aldri (25-66 ára) þegar tekið að fækka. Síðasta áratug hefur þeim fækkað um 8%. Körlum á þessum aldri hefur fækkað um 11% en konum hins vegar fjölgað um 5%. Er nú svo komið að um mitt ár 2023 var nærri fjórði hver einstaklingur á vinnumarkaði erlendur ríkisborgari og hefur hlutfallið nær tvöfaldast á einum áratug. Hlutfall erlendra ríkisborgara er sérstaklega hátt í fiskiðnaði, ferðaþjónustu og byggingariðnaði. Um fjórðungur erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði starfar í ferðaþjónustu og 12% í byggingariðnaði. Hátt hlutfall innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði hefur dregið úr öldrunarbyrði þjóðarinnar og er hún enn hagstæð miðað við nágrannalönd.

Fólksflutningar til og frá landinu hafa verið mun umfangsmeiri en þessar tölur gefa til kynna, enda er fjöldi fólks á hverjum tíma að flytja frá landinu líkt og til þess. Sem dæmi má nefna að árið 2023 voru 17 þúsund fleiri erlendir ríkisborgarar í álagningarskrá en árið á undan þó mannfjöldatölur sýni nettó fjölgun um 10 þúsund einstaklinga. Erfiðlega hefur gengið að ná utan um þessa flutninga í hagtölugerð. Af þeim sökum ríkir á hverjum tíma nokkur óvissa um fjölda íbúa landsins og mannfjöldaspa næstu missera.

Fleira einkennir þá sem hingað hafa komið í atvinnuleit en þær greinar sem þeir starfa í. Menntunarstig þeirra er í heild lægra en Íslendinga. Um þriðjungur innflytjenda var með grunnskólapróf samkvæmt manntalinu árið 2021 sem er svipað hlutfall og árið 2011. Rúmlega þriðjungur var með menntun á framhaldsskólastigi og hafði fækkað í þeim hópi um sex prósentustig frá árinu 2011. Tæplega 30% voru með háskólagráðu og jókst það hlutfall um 3%. Þrátt fyrir það er algengara að innflytjendur sinni störfum sem krefjast minni menntunar en þeir búa yfir.

Tekjur erlendra ríkisborgara eru lægri að meðaltali en Íslendinga og þeir raðast í lægstu tekjutíundirnar í ríkari mæli en Íslendingar. Leiðir það af greininum þar sem þeir starfa og hversu stutt þeir hafa verið á vinnumarkaði en einnig þeirri staðreynd að fjölmargir í álagningarskrá hvers árs starfa hér aðeins hluta úr ári. Í álagningarskrá ársins 2023 vegna tekna ársins 2022 voru 65 þúsund erlendir ríkisborgarar á vinnumarkaði. Næstum þriðjungur þeirra eða liðlega 17 þúsund einstaklingar voru ekki í álagningarskrá árið 2021.

Atvinnuleysi er jafnframt tvöfalt meira meðal erlendra ríkisborgara en Íslendinga og eru þeir helmingur þeirra sem eru skráðir atvinnulausir. Þeir eru einnig lengur á atvinnuleysisskrá en Íslendingar að meðaltali. Um mitt ár 2023 voru erlendir ríkisborgarar sem fóru af skrá fleiri en Íslendingar og lækkaði hlutfall þeirra af atvinnulausum aðeins í kjölfarið.

Mikil fjölgun innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði hefur haft veruleg efnahagsleg áhrif. Á sama tíma og fjölgun þeirra hefur staðið undir stórum hluta hagvaxtar og fjölgun starfa þá hefur hagvöxtur á mann, þ.e. hvern íbúa landsins, verið fremur veikburða. Þótt sú þróun einskorðist ekki við Ísland þá er hugsanlegt að mikill vöxtur greina með fremur lága framleiðni á þessum tíma hafi dregið úr heildar framleiðnivexti hagkerfisins. Miklir fólksflutningar setja einnig þrýsting á húsnæðismarkað þótt þeir hafi líka átt ríkan þátt í getu byggingariðnaðarinnar til að standa undir auknum umsvifum.



Vegna þeirra miklu umskipta sem hafa orðið á íslensku hagkerfi með fjölgun innflytjenda undanfarin ár var sérstök umfjöllum í skýrslu OECD um Ísland, sem birt var um mitt ár 2023, um efnahagsleg tækifæri og áskoranir mikilla fólksflutninga

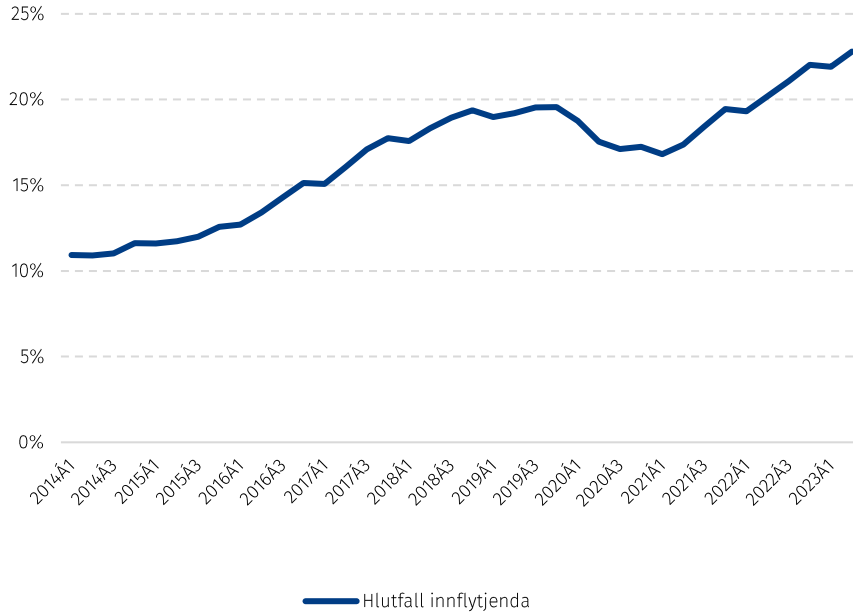
Varðandi efnahagsleg áhrif fólksflutninganna kom fram í skýrslunni að innflytjendur á Íslandi eru flestir á vinnufærum aldri og atvinnuþátttaka þeirra er há í alþjóðlegum samanburði. Almennt auka innflytjendur breidd í þekkingu og reynslu og geta haft jákvæð áhrif á framleiðni. Mikill hagvöxtur undanfarinna ára er byggður á miklum innflutningi vinnuafls en erfiðara er að draga ályktanir um framleiðnivöxtinn þar sem vinnuaflseftirspurnin hefur verið mest í ferðaþjónustu sem er framleiðnilág atvinnugrein og einnig eru áhrif á landsframleiðslu á mann til skemmri tíma neikvæð. Samkvæmt rannsóknum eru áhrif fólksflutninga á landsframleiðslu á mann jákvæð til lengri tíma og gera má ráð fyrir að svo verði einnig hér á landi að mati OECD. Án fólksflutninga til landsins myndi fólksfjöldi á vinnufærum aldri dragast saman um 5% til ársins 2050. Með fólksflutningnum áætla OECD að landsframleiðsla verði 6,5% meiri árið 2030 en ella og 10,4% árið 2040.

Innflytjendur hafa aukið sveigjanleika á íslenskum vinnumarkaði í þeim miklu sveiflum sem hagkerfið hefur gengið í gegnum það sem af er þessari öld. Í niðursveiflum hefur atvinnuleysi verið minna en ella vegna fólksflutninga frá landinu. Einnig má gera ráð fyrir að fólksflutningar dragi úr verðbólguþrýstingi sem sést m.a. af því að verðbólga eykst ekki að sama skapi og áður þó þensla á vinnumarkaði aukist (svokölluð Phillips-kúrva hefur orðið flatari). Það verður þó ekki horft fram hjá neikvæðum áhrifum á húsnæðismarkað, bæði fasteigna- og leiguverð, vegna aukinnar eftirspurnar eftir húsnæði sem markaðurinn hefur ekki haft getu til að anna.

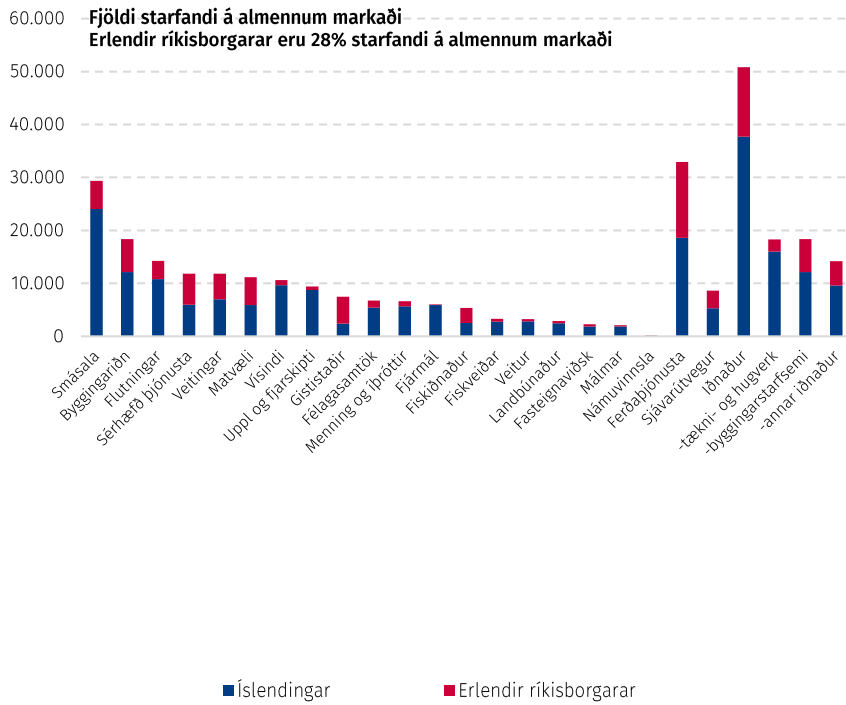
Innflytjendur hafa áhrif á tekjur og gjöld hins opinbera. Í skýrslunni er einnig fjallað um erlendar rannsóknir sem flestar gefa til kynna að nettóáhrif innflytjenda á afkomu hins opinbera séu í heild óveruleg. Hér á landi eru vísbendingar um að áhrifin hafi verið nokkuð jákvæð á meðan innflutningurinn byggðist að mestu leyti á vinnuafli frá EES svæðinu. Það fól í sér meiri atvinnuþátttöku innflytjenda hér á landi en gengur og gerist annars staðar. Laun þeirra eru þó lægri en innfæddra og tekjur af þeim því minni og tilfærslukostnaður hærri. Beinn kostnaður við innflytjendur hefur vaxið síðustu ár með auknum fjölda umsókna um alþjóðlega vernd.

Myndir 4 og 5 – hlutfall innflytjenda á vinnumarkaði og fjöldi starfandi á almennum vinnumarkaði eftir atvinnugreinum

Hlutfall innflytjenda hækkar skart á íslenskum vinnumarkaði og voru 23% á öðrum ársfjórðunig 2023. Starfandi innflytjendur voru næstum 50 þús.

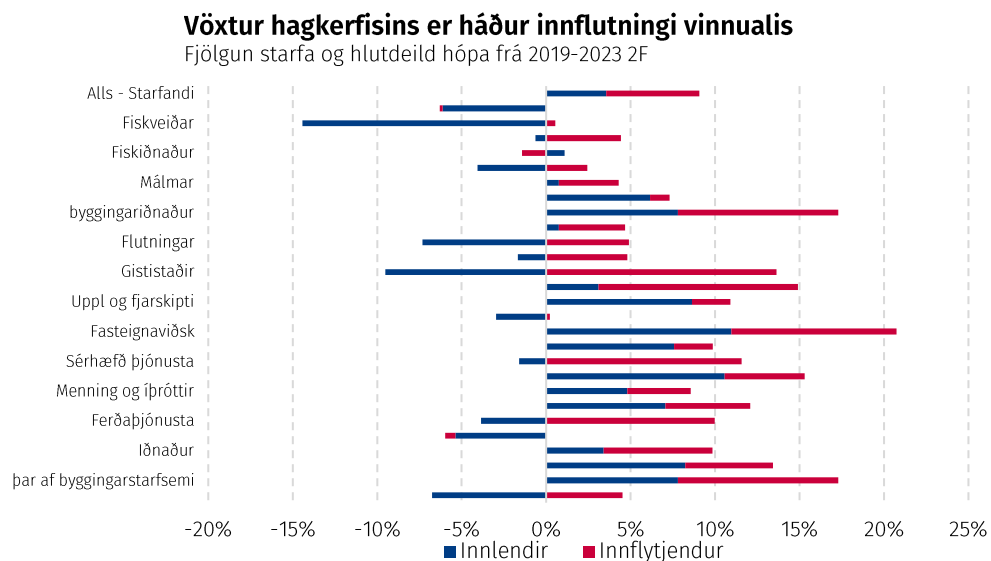


Heimild: Hagstofa Íslands 2023



Heimild: Hagstofa Íslands 2023

## Mynd 6 – Fjölgun starfa og hlutdeild hópa frá 2019-2023



Heimild: Hagstofa Íslands 2023

### 4.1. Kjörsókn innflytjenda

Í lýðræðissamfélögum má ætla að kosningaréttur og kjörgengi, eða tækifæri til að hafa með atkvæði sínu bein áhrif á hver stýrir samfélaginu og réttur til að bjóða sig fram í kosningum, sé grundvallarréttur. Við alþingiskosningar 2021<sup>25</sup> var kjörsókn innflytjenda 42% samanborið við 83% þeirra sem engan erlendan bakgrunn höfðu. Þátttaka annarrar kynslóðar innflytjenda var lítillega hærra en fyrstu kynslóðar eða 49,2%. Líkt og almennt gildi um ólíka kjósendahópa í kosningunum 2021 var kjörsókn kvenna hærra en karla. Munur á þátttöku kvenna og karla meðal innflytjenda er þó meiri en meðal annarra hópa kjósenda eða 7,8%. Enginn innflytjandi hvorki af fyrstu né annari kynslóð var kjörinn þingmaður í Alþingiskosningunum árið 2021. Innflytjendur voru 3,5% frambjóðenda og 0,2% frambjóðenda voru af annari kynslóð innflytjenda. Í röðum varþingmanna eru 3,2% innflytjendur og 1,6% af annari kynslóð innflytjenda.<sup>26</sup>

Í sveitarstjórnarkosningum árið 2022 sést á ný að kosningaþátttaka innflytjenda var almennt lítil, líkt og fjórum árum áður. Mun fleiri innflytjendur hafa kosningarétt í sveitarstjórnarkosningum en í Alþingiskosningum.<sup>27</sup> Almenn kosningaþátttaka í síðustu sveitarstjórnarkosningum var 62,8% en á meðal fyrstu kynslóðar innflytjenda var hún 18,6% og 32,3% meðal annarrar kynslóðar innflytjenda. Þátttakan var meiri þegar um var að ræða

<sup>25</sup> Aðeins þeir innflytjendur sem hlotið hafa íslenskt ríkisfang eiga rétt til þátttöku í kosningum til Alþingis, forsetakosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum. Rétturinn nær því ekki til allar innflytjenda og tölurnar sem hér birtast eru hlutfall af þeim sem voru kjörgengir.

<sup>26</sup> Hagstofa Íslands (2022) [Hagtíðindi – Alþingiskosningar 25. september 2021](#), vefútgáfa.

<sup>27</sup> Norrænir ríkisborgarar öðlast kosningarétt og kjörgengi þegar þeir skrá búsetu í sveitarfélagi. Aðrir erlendir ríkisborgarar öðlast kosningarétt og kjörgengi eftir þriggja ára samfellda búsetu á Íslandi, að öðrum skilyrðum um kosningarétt uppfylltum, sbr. 4. gr. kosningalaga [112/2021](#).

fólk sem á annað foreldri sem er erlent og var hún 54,8% hjá þeim sem fæddir eru hér á landi en 45,4% meðal sama hóps sem fæddur er erlendis. Til samanburðar var kjörsókn þeirra sem höfðu engan erlendan bakgrunn 71%. Í framboði til sveitarstjórna voru innflytjendur 4,3% frambjóðenda og eru þeir 1,5% kjörinna fulltrúa. Hlutfallið meðal annarrar kynslóðar innflytjenda var 0,1% frambjóðenda og enginn þeirra náði kjöri.<sup>28</sup>

#### 4.2. Sýnileiki innflytjenda í fjölmiðlum

Nokkur jákvæð þróun hefur orðið á sýnileika innflytjenda í fjölmiðlum sem tengist einkum stefnu Ríkisútvarpsins (RÚV) hvað varðar málefni innflytjenda. RÚV er almannafjölmiðill og hefur sem slíkur skyldum að gegna gagnvart öllum þjóðfélagshópum, innflytjendum þar með talið. Í útvarpi og sjónvarpi ber RÚV að tryggja að allt efni sé á íslensku eða með íslenskum texta. Tækifæri til að miðla efni á öðrum tungumálum hafa því einkum verið bundin við vef RÚV en þar má finna bæði fréttir og hlaðvarp á ensku og pólsku. Innflytjendur og fólk með fjölbreyttan menningarbakgrunn hefur á síðustu árum orðið sýnilegra í umfjöllun RÚV bæði sem viðmælendur og sem þáttagerðafólk. Þeim umfjöllunum þar sem innflytjendur fjalla um málefni sem ekki tengjast stöðu innflytjenda fer fjölgandi sem og þeim skiptum sem íslenska heyrist töluð með erlendum hreim. Það er þó ekki komin reynsla á hvort um varanlega breytingu er að ræða eða einvörðungu tímabundna.

#### 4.3. Húsnæðismál

Ein af stærstu áskorunum íslensks samfélags á komandi árum er að tryggja aukið framboð íbúða til að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði. Mannfjöldaspár Hagstofu Íslands spila lykilhlutverk í áætlunum ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu íbúða en í nýrri skýrslu ráðgjafafyrirtækisins Intellecton fyrir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um mat á íbúðabörf<sup>29</sup> kemur fram að miklar sveiflur hafi verið í mannfjöldapróun á Íslandi í gegnum tíðina.<sup>30</sup> Á allra síðustu árum hefur fólki fjölgað mjög og hafa miklar sveiflur í aðflutningi og brottflutningi fólks til og frá landinu gert það að verkum að erfitt hefur reynst að spá fyrir um mannfjöldapróun.

Frá árinu 2015 hafa ríflega 58 þúsund manns bæst við mannfjöldann á Íslandi en þessi þróun skýrist ekki síst af auknum fjölda innflytjenda. Þannig búa ríflega tvöfalt fleiri einstaklingar með erlent ríkisfang hér á landi nú en árið 2015. Á síðasta áratug hefur íbúum með erlent ríkisfang fjölgað um rúm 40 þúsund og voru þeir rúmlega 73 þúsund á síðasta ári.

Þótt óvíst sé hvort þessi fjölgun mannfjölda á Íslandi haldi áfram má gera ráð fyrir að á næstu árum fjölgi fólki alla jafna um a.m.k. 5-6 þúsund manns á ári, jafnvel meira. Ljóst er að þessi fjölgun hefur leitt til þrýstings á íslenskum íbúðamarkaði en með svipaðri áframhaldandi mannfjöldapróun verða íbúar landsins orðnir rúmlega 400.000 í lok ársins 2023.

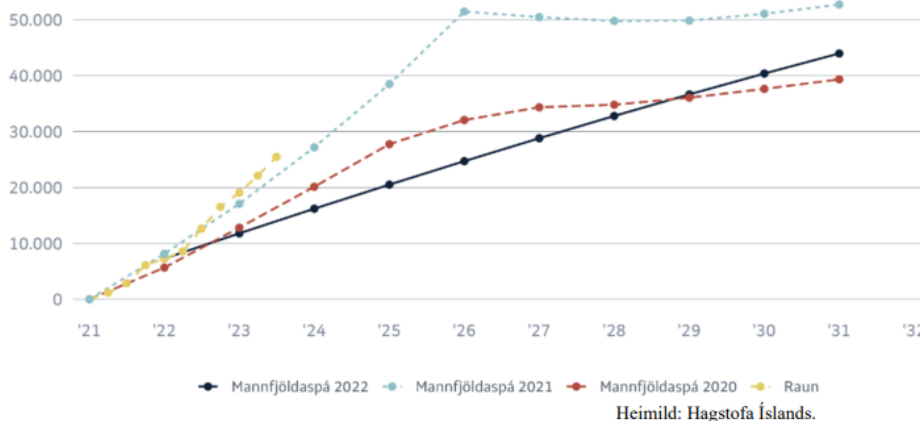
Í skýrslu Intellecton má sjá eftirfarandi mynd sem sýnir muninn á mannfjöldaspám og rauntölum um fjölgun íbúa frá 2021.

<sup>28</sup> Hagstofa Íslands (2023) Hagtíðindi – Sveitarstjórnarkosningar 14. maí 2022, [vefbirting](#) frá 4. október 2023

<sup>29</sup> [https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/18e4a794-4dc9-4e94-b319-d86f2b0cd31f\\_ibudathorf\\_v20.pdf](https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/18e4a794-4dc9-4e94-b319-d86f2b0cd31f_ibudathorf_v20.pdf)

<sup>30</sup> [https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/18e4a794-4dc9-4e94-b319-d86f2b0cd31f\\_ibudathorf\\_v20.pdf](https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/18e4a794-4dc9-4e94-b319-d86f2b0cd31f_ibudathorf_v20.pdf)

Mynd 7 - Mannfjöldaspár og rauntölur - fjölgun íbúa frá 2021



Á myndinni má sjá að mannfjöldaspár síðustu ára hafa vanmetið fjölgunina töluvert en eldri mannfjöldaspár Hagstofunnar gerðu ekki ráð fyrir jafn miklu innflæði erlends fólks hingað til lands og raunin varð síðasta áratug.

Þegar meta skal íbúðapörf til framtíðar skipta bæði þróun fólksfjölda og fjöldi fólks í heimili meginmáli. Sé litið til síðasta árs (2022) má ætla að miðað við fjölgun íbúa á því ári hefði þurft að byggja ríflega 4.500 íbúðir til að mæta aukinni íbúðapörf, að því gefnu að fjölskyldustærð hefði verið ámóta og meðaltal síðustu ára. Raunin var aftur á móti sú að byggðar voru um 2.900 íbúðir, sem er um 1.600 færri íbúðir en þörf var fyrir sem mætti kalla óuppfyllta íbúðapörf þess árs. Fjöldi íbúa á íbúð er hærri hér á landi en á öðrum Norðurlöndum og búast má búast við að meðalfjöldi í heimili muni halda áfram að lækka hér á landi líkt og í öðrum löndum<sup>31</sup> sem ætla má að hafi aukin áhrif á íbúðapörf.

Þann 12. júlí 2022 komust ríki og sveitarfélög að tímamótasamkomulagi um sameiginlega áætlun stjórnvalda um uppbyggingu íbúða til næstu tíu ára, 2023 – 2032.<sup>32</sup> Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga gegna stóru hlutverki til að ná utan um stöðu húsnæðismála á landsvísi en hlutverk þeirra er að draga fram mynd af því hver staða húsnæðismála er í hverju sveitarfélagi fyrir sig, greina framboð og eftirspurn eftir margvíslegum húsnæðisformum og setja fram áætlun um hvernig sveitarfélagið ætlar að mæta húsnæðisþörf heimila, bæði til skemmri og lengri tíma.

Markmið rammasamningsins er að auka framboð nýrra íbúða til að mæta fyrirsjáanlegri íbúðapörf ólíkra hópa samfélagsins til skemmri og lengri tíma og stuðla að auknum stöðugleika og jafnvægi á húsnæðismarkaði á næstu 10 árum. Með undirritun rammasamnings ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða var þannig lagður grundvöllur að sameiginlegri sýn og stefnu ríkis og sveitarfélaga í húsnæðismálum til lengri tíma til að tryggja nauðsynlega uppbyggingu á húsnæðismarkaði. Í samningnum kemur fram það mat að til að mæta fyrirsjáanlegri íbúðapörf til næstu 10 ára þurfi að byggja um 35.000 íbúðir á því tímabili. Auk þess þurfi að byggja íbúðir til að mæta óuppfylltri íbúðapörf. Þetta þýði að byggja þurfi að lágmarki 4.000 íbúðir á ári fyrstu fimm árin en 3.500 íbúðir á ári næstu fimm ár þar á eftir. Af heildaruppbyggingunni skulu 30% vera hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði og 5% félagsleg húsnæðisúræði til að bæta stöðu viðkvæmra hópa á húsnæðismarkaði. Sérstök áhersla verður því á að byggja ríflega 12 þúsund hagkvæmar íbúðir á viðráðanlegu verði.

<sup>31</sup> Íbúðalánasjóður (2019). Íbúðapörf 2019–2040. Húsnæðisvið Íbúðalánasjóðs, Reykjavík.

<sup>32</sup> <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengt-skjol/Rammasamningur%20IRN%20Samband%20HMS%20-%20Undirrita%C3%B0.pdf>

Miðað við greiningu Intellecton dugar sá fjöldi hins vegar ekki til og þar af leiðandi verður íbúðapörf ekki uppfyllt.

Í greiningu Intellecton á íbúðapörf eru dregnar upp nokkrar sviðsmyndir um þörf fyrir íbúðir sem sýna hve væntingar um íbúðapörf framtíðar eru háðar þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar, bæði hvað varðar þróun mannfjöldans og fjölskyldumynstra. Niðurstöður benda til þess að ef sama þróun heldur áfram þurfi að byggja allt að 5.000 íbúðir á ári næstu árin til að mæta nýrri þörf fyrir íbúðir. Ljóst er að fylgjast verður grannt með raunverulegri mannfjöldapróun og huga að því hvernig ólíkar stefnur og ákvarðanir stjórnvalda á öðrum sviðum en húsnæðismálum hafa áhrif á þróun mannfjölda, t.a.m. í efnahagsmálum, vinnumarkaðsmálum og innflytjendamálum.

Þannig verða stjórnvöld að móta sér skýra stefnu um hvernig bregðast eigi við stóru auknum íbúðafjölda á Íslandi í dag og um fyrirsjáanlega framtíð á sama tíma og mikill skortur er á íbúðum. Til að áætlanagerð stjórnvalda um íbúðauppbyggingu nái því markmiði að mæta þörf og auka þar með jafnvægi á húsnæðismarkaði er nauðsynlegt að unnin verði nánari sviðsmyndagreining um íbúðapörf út frá þróun mannfjölda til næstu fimm og tíu ára, m.a. með hliðsjón af hraðri fjölgun innflytjenda sem hingað koma til að starfa í ferðaþjónustu og öðrum atvinnugreinum, flóttafólks og annarra sem hingað flytja.

## 5. Menntun.

Í menntun innflytjenda skiptir íslenskukennsla sköpum en segja má að Ísland sé skemmra á veg komið heldur en t.d. önnur Norðurlönd þegar kemur að kennslu fyrir innflytjendur í opinberu tungumáli enda er saga innflytjenda á Íslandi styttri. Innflytjendum hefur fjölgað verulega frá aldarmótum. Lengi vel var aldursamsetning hópsins þannig að flestir sem fluttu til landsins voru á vinnualdri en nú er komið meira jafnvægi í aldursamsetninguna þannig að mun fleiri börn með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn eru íbúar landsins. Tiltölulega fáir kennarar hafa það að aðalstarfi að kenna íslensku sem annað mál á sama tíma og þörfin fyrir slíka kennara fer vaxandi. Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026 sem verður lögð fram á núverandi löggjafarþingi er ætlað að bæta hér úr sem og á öðrum sviðum sem varða íslenskunám og menntun fyrir innflytjendur. Má í því samhengi nefna aðgerð um háskólabrú fyrir innflytjendur og samræmt verklag um móttöku, kennslu og þjónustu við börn með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn þar sem sérstök áhersla verður lögð á íslensku sem annað mál. Af 18 aðgerðum í drögum áætlunarinnar fjalla níu þeirra með einum eða öðrum hætti um íslenskunám innflytjenda. Áformað er að menningar- og viðskiptaráðherra leggi fram tillögu til þingsályktunar þessa efnis haustið 2023.

Íslenskukennsla innflytjenda liggur á ábyrgðarsviði þriggja ráðuneyta. Mennta- og barnamálaráðuneytið fer með málefni leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og tónlistarskóla, háskóla, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið fer með málefni háskólastigsins og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið fer með málefni fullorðinsfræðslu. Þá hefur menningar- og viðskiptaráðuneytið umsjón með aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu sem vísað er til hér að ofan.

Í mars 2021 samþykkti Alþingi tillögu til þingsályktunar um menntastefnu til ársins 2030. Í aðgerðaráætlun sem nær til árana 2021-2024 kemur m.a. fram að skólakerfið þurfi að mæta betur náms- og félagsþörfum nemandanna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Vinna er nú hafin til að bæta stöðu innflytjendabarna í skólakerfinu.

Helstu verkþættir í fyrstu aðgerðaáætluninni eru eftirfarandi:

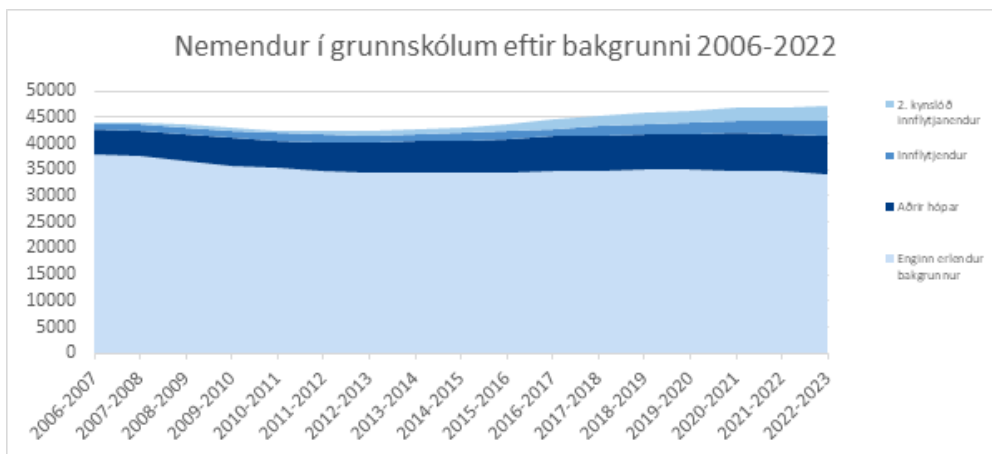
- Að útgáfu námsefnis fyrir nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn verði stóraukið.
- Að kennslu- og sérfræðiráðgjöf í þágu nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn verði aðgengileg á landsvísu fyrir öll skólastig óháð aldri.
- Að áherslu á þátttöku, vellíðan og íslenskufærni nemenda á grunn- og framhaldsskólastigi með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn verð eflð með auknum stuðningi og ráðgjöf.
- Að inntak kennaranáms, náms annars fagfólks í skóla- og frístundastarfi og starfsþróunarnámskeið taki mið af breyttri þörf fyrir aukna þekkingu og hæfni sem styður nám við kennslu fjölbreytts nemendahóps.
- Að markvissar upplýsingar um íslenskt menntakerfi, frístunda-, íþrótta- og æskulýðsstarfi verði aðgengilegar á einum stað á mismunandi tungumálum sem og fræðsla um mat á fyrra námi og hæfni.
- Stöðupróf í íslensku og erlendum tungumálum verður bætt og þróuð, m.a. út frá viðmiðum evrópska tungumálarammans. Samhliða verði unnið að auknum gæðum íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur með endurskoðun á umgjörð, árangri og úthlutunarreglum.

Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur sett auknar áherslur í málefni barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn og má þar nefna að áhersla í styrkveitingum úr þróunarsjóði námsgagna og auglýstar áherslur til styrkveitingar í nýsköpunar- og skólaþróunarverkefna.

### 5.1. Fjöldi barna af erlendum uppruna í grunn- og framhaldsskólum

Stöðug fjölgun hefur verið meðal barna af erlendum uppruna í grunn- og framhaldsskólum landsins, samfara almennri fjölgun innflytjenda á Íslandi.

Mynd 8 - Fjöldi barna af erlendum uppruna í grunnskólum, þróun 2006-2022



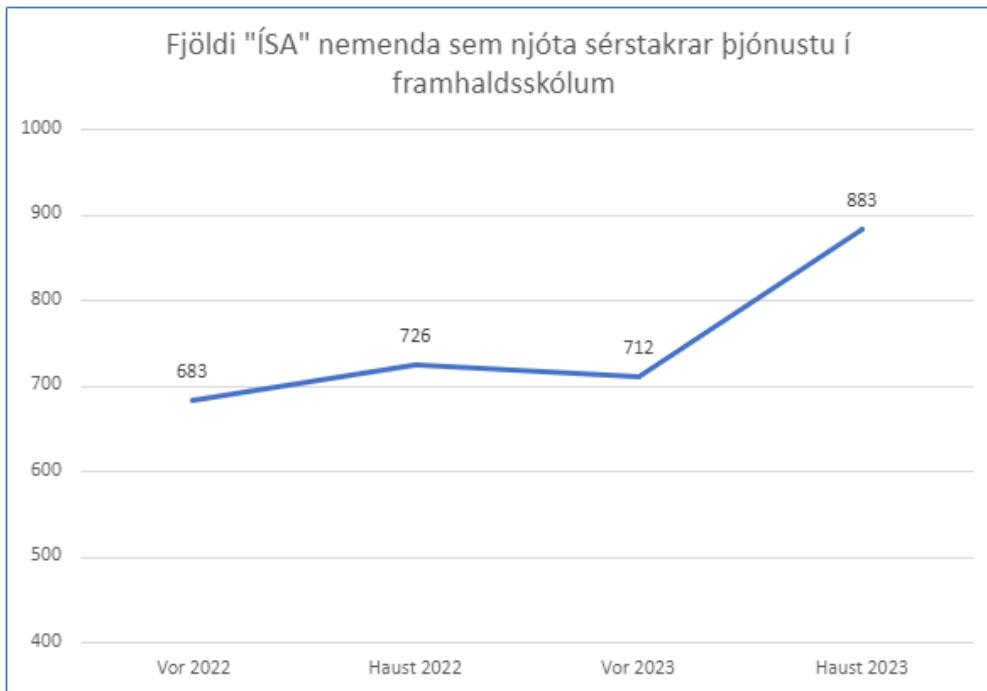
Samhliða fjölgun innflytjenda á Íslandi hefur orðið mikil fjölgun nemenda af annarri kynslóð innflytjenda í grunnskólum. Um er að ræða börn sem eru fædd á Íslandi en eiga foreldra sem eru innflytjendur. Skólárið 2022 - 2023 var fjöldi barna sem tilheyra annarri kynslóð innflytjenda í grunnskólum 2.811 og fjöldi barna sem eiga foreldra af fyrstu kynslóð



innflytjenda 2.926 talsins. Um 12% allra nemenda í grunnskóla eiga því foreldra sem tilheyra annað hvort fyrstu eða annarri kynslóð innflytjenda. Frá árinu 2006 hefur hlutfall nemenda sem eiga foreldra af annarri kynslóð innflytjenda rúmlega ellefufaldast og hlutfall nemenda sem eiga foreldra af fyrstu kynslóða innflytjenda tæplega þrefaldast.

Sambærilega þróun er hægt að greina í framhaldsskólum. Sé litið til fjölda nemenda í framhaldsskólum sem njóta sérstakrar þjónustu vegna þess að þau hafa annað móðurmál en íslensku þá má greina umtalsverða fjölgun á milli ára.

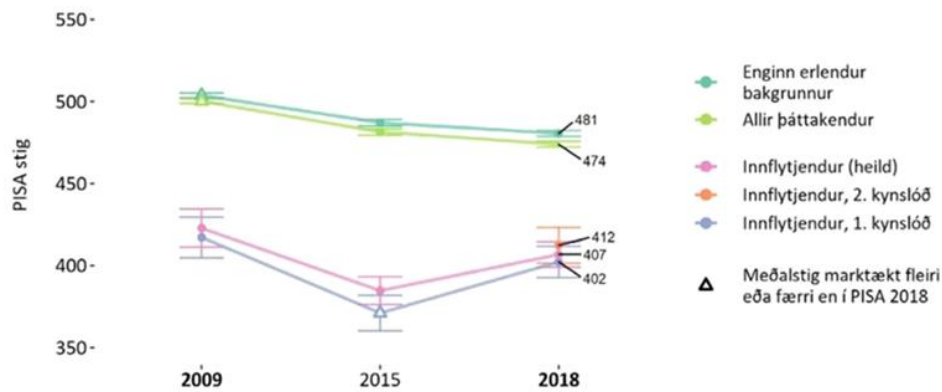
Mynd 9 - Fjöldi „ÍSA“ nemenda sem njóta sérstakrar þjónustu í framhaldsskólum



## 5.2. Mat á stöðu innflytjenda í grunnskólanámi

Námsleg staða innflytjenda er nokkuð vel kortlögð í PISA rannsókninni. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að nemendur með innflytjendabakgrunn ná ekki sama námsárangri að meðaltali og nemendur sem hafa engan innflytjendabakgrunn (eða eru af íslenskum uppruna). Því glíma börn af erlendum uppruna við aukna hættu á því að njóta ekki sömu tækifæra í menntakerfinu og börn sem hafa íslenskan bakgrunn. Aukin hættu er því á brotthvarfi frá námi meðal barna með erlendan bakgrunn að loknum grunnskóla, óháð því hvort um er að ræða einstaklinga sem tilheyra fyrstu eða annarri kynslóð innflytjenda.

Mynd 10 - Meðalstig nemenda í lesskilningi í PISA 2009-2018 á Íslandi, eftir bakgrunni



Í töflu 2 er munur á PISA stigum nemenda af erlendum uppruna á Íslandi samanborið við stig nemenda af íslenskum uppruna. Nemendur af fyrstu og annarri kynslóð innflytjenda eru sameinaðir í einn flokk fram til ársins 2018 þar sem önnur kynslóð innflytjenda var fámenn.

Tafla 2 - Munur á námslegri stöðu nemenda af íslenskum uppruna annars vegar og nemenda af erlendum uppruna hins vegar (innflytjendur og annarrar kynslóða innflytjendur).

Námssgrein í PISA 2018	Munur á stigagjöf nemenda af erlendum uppruna sbr. við stigagjöf nemenda af íslenskum uppruna	Munur á nemendum af erlendum uppruna sbr. við nemendur af íslenskum uppruna leiðréttur eftir efnahags- og félagslegslegum bakgrunni (ECSC)
Lesskilningur	-73,8	-50,2
Stærðfræði	-53,0	-28,7
Náttúruvísindi	-60,2	-35,5

Líkt og sjá má í töflu 2 mælist einnig munur á nemendum af erlendum uppruna þó leiðrétt sé fyrir efnahags- og félagslegum bakgrunni nemenda. Efnahags- og félagslegur bakgrunnur er mældur með ECSC (e. *Index of economic, social and cultural status*) í PISA rannsókninni. Efnahags- og félagslegur bakgrunnur nemenda af erlendum uppruna er þó töluvert frábrugðinn bakgrunni nemenda af íslenskum uppruna og því minnka áhrif innflytjendabakgrunns nokkuð þegar leiðrétt er fyrir áhrifum efnahags- og félagslegs bakgrunns á námsárangur.

### 5.3. Mat á stöðu innflytjenda í framhaldsskólanámi

Í grein í *Tímariti félagsráðgjafa* um námsval innflytjenda við lok grunnskóla<sup>33</sup> er greint frá hlutfalli innflytjenda sem hefja nám í framhaldsskólum haustið eftir útskrift úr grunnskóla. Þar kemur fram að 2,8% barna af íslenskum uppruna hefja ekki nám strax að loknum

<sup>33</sup> Tímarit félagsráðgjafa, árgangur 17, nr. 1, 2023, Námsval innflytjenda við lok grunnskóla, Kolbeinn Hólmar Stefánsson.

grunnskóla á móti 7,8% nemenda með innflytjendabakgrunn. Nánar er greint á milli nemenda með innflytjendabakgrunn eftir upprunasvæði, en þar kemur fram að innflytjendur frá Asíu eru líklegri til að hefja ekki nám í framhaldsskóla strax eftir útskrift úr grunnskóla, eða 13,2% á móti 6,9% innflytjenda með bakgrunn frá Evrópu. Skoðuð var sérstaklega skráning innflytjenda frá Póllandi og reyndist ekki vera munur á skráningu þeirra og annarra Evrópubúa. Í greiningunni er búið að leiðrétta fyrir búferlaflutningum erlendis eftir lok grunnskóla. Hins vegar er rétt að nefna að mögulegt er að þessi hópur hefji framhaldsskólanám síðar en strax að loknu grunnskólaprófi og að íslenskt framhaldsskólakerfi er mjög opið.

Nemendur sem eru af fyrstu og annarri kynslóð innflytjenda búa við aukna áhættu á brotthvarfi frá námi í framhaldsskólum, samanborið við nemendur sem ekki hafa erlendan bakgrunn.

Í skýrslu evrópsku upplýsingaskrifstofunnar Eurydice, sem starfar á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 2019,<sup>34</sup> er m.a. fjallað um stöðu ungs fólks sem fætt er í öðru landi en búsetulandi og birtur samanburður á snemmbæru brotthvarfi<sup>35</sup> í Evrópulöndum. Niðurstöður skýrslunnar fyrir Ísland sýna að lítill munur er á snemmbæru brotthvarfi ungs fólks á aldrinum 18-24 ára sem fætt er erlendis og fætt er héraendis. Fyrir hverja 100 brotthvarfsnemendur sem fæddir eru á Íslandi eru 107 brotthvarfsnemendur fæddir erlendis. Þegar litið er til samanburðar sömu upplýsinga um Norðurlöndin er umræddur munur minnstur héraendis og í Danmörku. Hins vegar er brotthvarf ungs fólks úr námi héraendis almennt meira heldur en í öðrum norrænum löndum.

Tafla 3 - Samanburður á snemmbæru brotthvarfi á milli Norðurlandanna

Land	Fædd(-ur) í landinu	Fædd(-ur) erlendis	Hlutfallstala (e. ratio) fyrir hverja 100 innfæddra
<b>Ísland</b>	17,7%	19%	107
<b>Danmörk</b>	8,8%	9,3%	106
<b>Noregur</b>	10,1%	13,4%	133
<b>Svíþjóð</b>	6,2%	15,5%	250
<b>Finnland</b>	7,9%	15,2%	192

Í skýrslunni *Félagsleg og efnahagsleg staða og brotthvarf úr íslenskum framhaldsskólum*, sem unnin var fyrir Velferðarvaktina<sup>36</sup> er tveimur árgöngum fylgt eftir í sjö ár og staða þeirra greind m.t.t. brotthvarfs.

Í töflu 4 sem birt er í skýrslunni<sup>37</sup> eru niðurstöður aðhvarfsgreiningar á brotthvarfi á tímabilinu settar fram og meðal annars greindar eftir innflytjendastöðu.

<sup>34</sup> European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, *Integrating students from migrant backgrounds into schools in Europe – National policies and measures*, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2797/819077>

<sup>35</sup> Snemmbært brotthvarf (e. status rate, early school leaving) er skilgreint á eftirfarandi hátt: Hlutfall mannfjöldans á aldrinum 18–24 ára sem hefur ekki lokið prófi á framhaldsskólastigi sem er a.m.k. tvö ár að lengd, þ.e. er með grunnenntun eða lægri menntun (alþjóðlegur menntunarflokkur ISCED 0, 1, eða 2) og er ekki skráð í nám eða starfsþjálfun.

<sup>36</sup> Velferðarvaktin, janúar 2022, *Félagsleg og efnahagsleg staða og brotthvarf úr íslenskum framhaldsskólum*, Kolbeinn H. Stefánsson og Helgi Eiríkur Eyjólfsson.

<sup>37</sup> Sama heimild, tafla 2 á bls. 28.

Tafla 4 - Samanburður á líkum á brotthvarfi nemenda á aldrinum 17-22 ára, munur frá viðmiðunarhópi í prósentustigum. Tvíundargreingar (e. Binary logistic regression) með og án einkunnar úr 10. bekk. Meðal jaðaráhrif (e. Average marginal effects).

	Án einkunna		Með einkunnum		Breyting
	Prósentu- stig	95% öryggis- bil(±)	Prósentu- stig	95% öryggis- bil(±)	
<b>Kyn</b>					
Drengir	15,5	2,1	7,5	2,4	-8,0
<b>Hæsta menntun foreldra</b>					
Grunnmenntun eða minna	32,0	3,8	18,6	4,4	-13,4
Framhaldsskólamenntun	22,7	3,0	12,4	3,5	-10,3
Viðbótarstig	20,1	4,1	12,9	4,6	-7,2
Háskólanám - stutt	14,8	5,2	11,0	5,8	-3,8
Háskólanám - bakkalár	9,4	2,7	6,7	3,3	-2,7
<b>Heildartekjur heimilis</b>					
Lægsta tíund	14,8	5,1	11,6	5,6	-3,2
2. tíund	8,0	5,0	6,6	5,5	-1,4
3. tíund	6,7	4,8	4,6	5,2	-2,1
4. tíund	5,9	4,7	3,7	5,0	-2,2
5. tíund	4,9	4,6	3,7	5,0	-1,2
6. tíund	4,5	4,6	3,6	5,1	-0,9
7. tíund	4,3	4,6	4,2	5,1	-0,1
8. tíund	6,4	4,7	6,0	5,1	-0,4
9. tíund	1,8	4,7	1,1	5,1	-0,7
<b>Búseta</b>					
Dreifbýli	1,4	2,5	0,4	2,8	-1,0
Stærri bæir	3,5	3,1	-1,3	3,2	-4,8
<b>Fjölskylda</b>					
Fjöldi barna<14 ára=1	2,8	2,4	3,1	2,6	0,3
Fjöldi barna<14 ára=2	4,3	3,1	5,8	3,4	1,5
Fjöldi barna<14 ára>=3	9,1	5,8	10,8	6,4	1,7
Engir foreldrar á heimili	4,6	13,8	1,1	15,5	-3,5
Eitt foreldri á heimili	13,3	3,2	8,9	3,5	-4,4
<b>Örorka</b>					
Foreldra	7,7	3,2	2,6	3,5	-5,1
Einstaklings	5,5	6,1	-8,0	6,4	-13,5
<b>Erlendur bakgrunnur</b>					
Fædd Íslandi, annað foreldri erlent	1,2	4,8	-0,3	5,3	-1,5
Fædd á Íslandi, báðir foreldrar erlendir	-4,8	15,3	-0,6	17,9	4,2
Fædd erlendis, íslenskir foreldrar	-1,8	6,6	-2,5	7,1	-0,7
Fædd erlendis, annað foreldri erlent	-3,5	6,8	-11,2	6,4	-7,7
Fædd erlendis, báðir foreldrar erlendir	4,5	5,9	-10,1	5,5	-14,6

Þegar leiðrétt er fyrir félags- og efnahagslegum bakgrunni, sem mældur er í tekjum og menntun foreldra, mælist munur á brotthvarfi innflytjenda vera 4,5% samanborið við nemendur með engan erlendan bakgrunn, en munurinn er ómarktækur. Þegar leiðrétt er fyrir félags- og efnahagslegum bakgrunni annarrar kynslóðar innflytjenda er munurinn -4,8% miðað við innfædda, en munurinn er ómarktækur.

Þegar jafnframt er leiðrétt fyrir námsárangri í grunnskólum má sjá að munur á brotthvarfi hjá nemendum með innflytjendabakgrunn samanborið við nemendur með engan erlendan bakgrunn er -10,1%, og mælist hann marktækur. Þetta þýðir að þegar tekið er tillit til áhrifa annarra breytna í aðhvarfsgreiningu reynist brotthvarf innflytjenda vera minna en nemenda með engan erlendan bakgrunn.

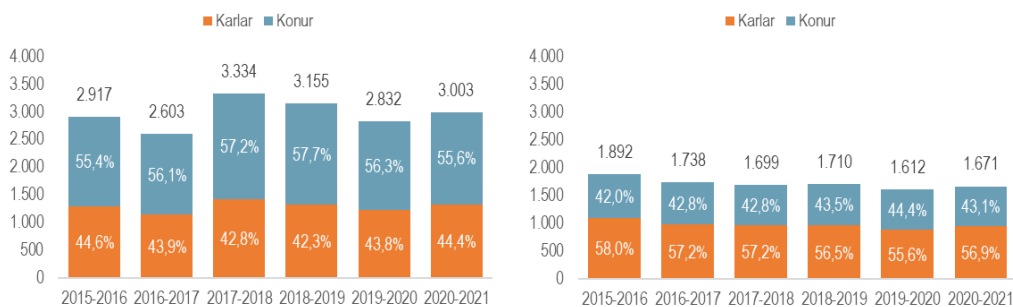
Í skýrslunni er brotthvarf úr framhaldsskólum skoðað sem birtingarmynd ójafnra tækifæra með því að beina athyglinni að félagslegum og efnahagslegum bakgrunni. Í ljós kemur að einkum tvær breytur skipta þar máli. Annars vegar menntun foreldra og hins vegar heildartekjur fjölskyldunnar. Ástæðu mikilvægis þessara breytna má rekja til þess hvernig þær tengjast lagskiptingu samfélagsins. Menntun hefur áhrif á þau störf sem fólk sinnir, sem skilgreina stéttarstöðu þess, sem aftur hafa áhrif á tekjur fólks og þar með á lífskjör. Menntun foreldra virðist þar skipta mestu máli en jafnframt koma fram vísbendingar um að brotthvarf sé birtingarmynd ójafnra tækifæra.

Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur lagt ríka áherslu á að minnka brotthvarf og hefur það verið eitt af markmiðum stjórnarmálefnisins framhaldsskóla í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar síðustu ára. Fjöldmörg verkefni hafa verið unnin, m.a. með sérstökum styrkjum til skóla til að þróa verkefni til að vinna gegn brotthvarfi og skimun fyrir nemendum í brotthvarfshættu, en tæpar 200 m.kr. runnu beint í þessi tvö verkefni á árunum 2016–2018. Nýtt reiknilíkan framhaldsskóla felur í sér skilgreint fjárframlag sem ætlað er að auðvelda skólum að styðja við nemendur í brotthvarfshættu.

#### 5.4. Námsleg staða innflytjenda í háskólanámi

Almennt hefst brottfall innflytjenda á fyrri skólastigum sem leiðir af sér að færri skila sér í háskólanám. Ef skoðuð er gögn frá Hagstofu Íslands um útskriftir úr framhaldsskólum og tengsl við innritun í háskóla kemur fram að brautskráningar úr framhaldsskólum sýna að konur eru líklegri en karlar til að klára nám á réttum tíma (sjá mynd 11). Myndin sýnir að á árunum 2016 til 2021 brautskráðust á bilinu 2.603 til 3.334 framhaldsskólanemar á aldrinum 18-20 ára, ár hvert. Öll árin voru konur í meirihluta, frá 55,4% upp í 57,7%. Að auki brautskráðust frá 1.612 til 1.892 nemendur á aldrinum 21-29 ára þessi sömu ár. Í þeim aldurshópi voru strákar alltaf í meirihluta. Þessar tölur sýna að stelpur eru líklegri en strákar til þess að útskrifast á réttum tíma og að strákar klára námið að jafnaði seinna en stelpur.

Mynd 11 - Brautskráðir úr framhaldsskóla 18-20 ára (t.v.) og 21-29 ára (t.h.)



Heimild: Hagstofa Íslands

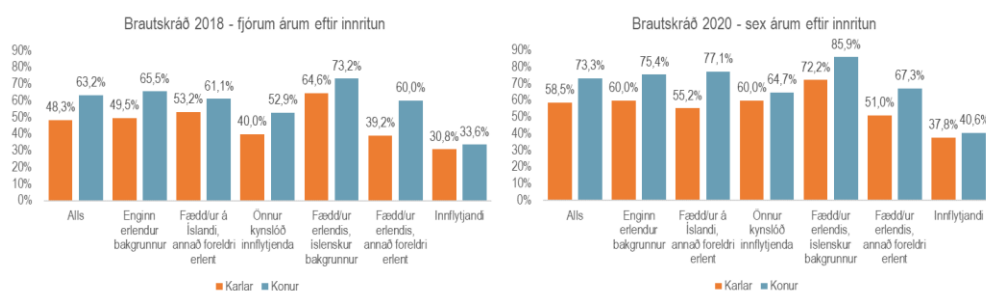
Sé litið til stöðu nemenda sex árum frá innritun, kemur fram að í öllum bakgrunnshópum eru konur töluvert líklegri en karlar til að ljúka námi (sjá mynd 12). Á heildina litið höfðu 48,3% karla og 63,2% kvenna sem hófu nám í framhaldsskóla árið 2014 brautskráðst fjórum árum síðar.

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið hóf átak vorið 2023 um að fleiri ungmenni myndu sækja um háskólanám undir yfirskriftinni „Heimurinn stækkar í háskóla“. Markmið

átaksins var að hvetja ungt fólk, stúlkur og drengi, jafnt innlenda sem innflytjendur til að skrá sig í háskóla og sjá tækifærin sem felast í því að mennta sig til fjölbreyttra starfa í samfélaginu. Í þessu átaki var ákveðið í fyrstu að byrja á að skoða muninn eftir kynjum og hófst átakið með því að einbeita sér að drengjum. Átakið mun halda áfram næstu misseri og er í dag unnið að frekari gagnaöflun.

Ef skoðuð eru gögn (mynd 12) um nýnema í framhaldsskólum eftir bakgrunni og tímalengd í útskrift kemur fram að árið 2020, sex árum eftir innritun höfðu 58,5% karla brautskráðst og 73,3% kvenna. Innflytjendur eru lang ólíklegastir til að ljúka háskólanámi, hvort sem litið er til karla eða kvenna, 37,8% karla og 40,6% kvenna höfðu brautskráðst sex árum eftir innritun í framhaldsskóla.<sup>38</sup>

#### Mynd 12 - Hlutfall nýnema í framhaldsskóla árið 2014 sem hafði útskrifast fjórum og sex árum síðar, árin 2018 og 2020



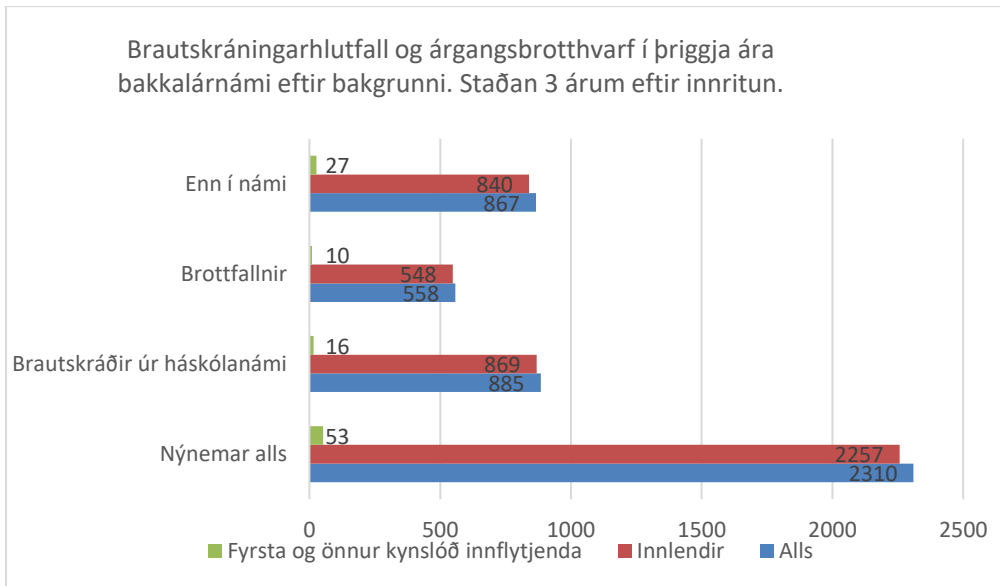
Heimild: Hagstofa Íslands

Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands, útskrifast yfir fimm þúsund nemendur að jafnaði úr framhaldsskólum (framhaldsskólastig ISCED 3) á ári, þar af þrjú til fjögur þúsund með stúdentspróf. Stúlkur eru að jafnaði allt að 60% útskrifaðra nemenda og það hlutfall endurspeglast í innritunartölum í háskóla. Sé litið til fjölda skráðra nýnema á háskólastigi (fræðilegu námi 5A) árin 2011-2017 voru þeir á bilinu 3.300 til 4.000, þar af voru stúlkur í kringum 60%.

Þegar gögnin um innflytjendur í framhaldsskóla og gögn um innflytjendur á háskólastigi (í þessu tilviki eru gögn innflytjenda og annarrar kynslóðar innflytjenda skoðuð saman) eru skoðuð þar sem 112 nemendur luku námi í framhaldsskóla skiluðu sér um 50 nemendur í háskóla. Mynd 13 sýnir nánar um framvindu og afdrif þessara nemenda.

#### Mynd 13 - Brautskráningarhlutfall og árgangsbrotthvarf í þriggja ára bakkalárnámi eftir bakgrunni þeirra sem innrituðust árið 2014

<sup>38</sup> Alls voru 143 karlar og 143 konur innflytjendur sem skráðu sig í háskólanám árið 2014. Árið 2020 höfðu 54 karlar og 58 konur brautskráðst.



Heimild: Hagstofa Íslands

Nýnemar af fyrstu og annarri kynslóð innflytjenda sem innrituðust í þriggja ára bakkalárnám árið 2014 voru alls 53 (22 karlar og 31 kona). Innlendir nýnemar voru alls 2257. Af fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjendum brautskráðust einungis 16 nemendur (sjö karlar og níu konur) eftir þrjú ár. Tíu féllu úr námi (sex karlar og fjórar konur) og 27 voru enn þá í námi árið 2017. Gögnin sýna að þátttaka innflytjenda er lítil á efri skólastigum og eru innflytjendur alla jafna lengur en þrjú ár að ljúka grunnnámi ef þeir á annað borð ná að haldast í námi. Rúm 30% innflytjenda luku námi á þremur árum, samanborið við tæplega 39% íslenskra nemenda. Mikilvægt er að gagnaöflun sé sem næst rauntíma þar sem miklar og örur breytingar á fjölda innflytjenda hafa átt sér stað undanfarin ár. Þessar niðurstöður má horfa á sem vísbendingu, en sýna þó að það eru mikil sóknarfæri og tækifæri til samvinnu milli skólastiga innan stjórnáráðs.

Undanfarið hafa verkefni verið í vinnslu innan ráðuneytisins og má þar nefna verkefnið Samstarf háskóla sem var sett á laggirnar haustið 2022 og í fyrstu úthlutun snemma árs 2023 var 100 milljónum úthlutað í íslensku- og máltækniþjálfun. Þetta verkefni er samstarfsverkefni HÍ, HR og HA til að efla kennslu í íslensku fyrir innflytjendur um allt land. Það innifelur einnig að stórefla á aðgengi að námi í íslensku og íslenskukennslu með sameiginlegu fjarnámi og notkun máltækni og gervigreindar.

Einnig á að efla starfsnám og auka aðgengi að því og leggja áherslu á að halda nemum í starfsnámi sem eru í hættu á að falla úr námi. Markmið ráðuneytisins er að bæta stöðu innflytjenda.

## 6. Hlutverk og væntur árangur af hlutverki samhæfingarráðgjafa í móttöku flóttafólks

Að tillögu forsætisráðherra samþykkti ríkisstjórn Íslands á fundi sínum þann 7. mars 2023, að setja á fót samhæfingarteymi um móttöku flóttafólks. Megintilgangurinn með samhæfingarteyminu er að skapa vettvang fyrir þá ráðherra sem bera ábyrgð á stjórnarmálefnum sem tengjast þjónustu við flóttafólk til að samhæfa stefnu og aðgerðir í málaflokknum. Teymið starfar undir forystu forsætisráðuneytisins, sem fer samkvæmt



forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands með mál er varða forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðsins. Áfram verður þó unnið í samræmi við núverandi sviðsábyrgð hvers ráðuneytis og ráðherra bera eftir sem áður ábyrgð á framkvæmd þeirra stjórnarmálefna sem undir þá heyra samkvæmt forsetaúrskurði. Samhæfingarteymið mun starfa til allt að þriggja ára og verður meginverkefni þess að tryggja góða yfirsýn yfir alla þætti móttöku flóttafólks, þ.m.t. samhæfingu aðgerða þeirra stjórnvalda sem hafa aðkomu að málinu, fjármögnun, gagnaöflun og miðlun upplýsinga.

Sérstakur samhæfingarstjóri var ráðinn til starfa í forsætisráðuneytinu og hóf hann störf í maí 2023 og leiðir vinnu samhæfingarteymisins. Í teyminu eru fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, innviðaráðuneytis, mennta- og barnamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis. Þá eiga enn fremur aðild að teyminu alþjóða- og landamærasvið ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, Barna- og fjölskyldustofa og lögreglan. Jafnframt á teymið virkt samstarf við sveitarfélög.

### **6.1. Samhæfingarteymi um móttöku flóttafólks þvert á ráðuneyti og stofnanir**

Í nóvember 2022 var að beiðni forsætisráðherra, með hliðsjón af þróun í málaflokknum og auknum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd, gert stöðumat á samhæfingu aðgerða innan Stjórnarráðsins vegna móttöku flóttafólks til Íslands, þ.m.t. umsækjenda um alþjóðlega vernd. Var hún gerð í samræmi við forystu og samhæfingarhlutverk innan Stjórnarráðsins sem forsætisráðuneytið fer með skv. j-lið 1. tölul. 1 mgr. 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Markmið stöðutökunnar var að afla mats lykilaðila og sérfræðinga innan stjórnsýslunnar á helstu áskorunum og mikilvægi forgangsroðunar í málaflokknum, greina veikleika í framkvæmd þvert á stjórnkerfið og þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, flóttafólk og þeim sem synjað hefur verið um vernd og hvaða þætti stjórnkerfisins mætti styrkja með sérstökum aðgerðum.

Meðal helstu niðurstaðna stöðutökunnar var ákall um einfaldari og bættari samhæfingu þvert á kerfið, skortur hafi verið á að skýr yfirsýn hafi verið til staðar í málaflokknum og að hnökror væru á að gögn og upplýsingar bærust á milli lykilaðila. Þá lá fyrir að kostnaður í málaflokknum hafði aukist samhliða fleiri umsækjendum um alþjóðlega vernd og ætla mátti að víða lægju tækifæri til að ná fram aukinni hagræðingu í þjónustunni.

Undanfarin tvö ár hafa verið gerðar þónokkrar breytingar á ábyrgð og verkefnum ráðuneyta og stofnana á sama tíma og mikil fjölgun hefur verið í komu flóttafólks til landsins. Má þar t.d. nefna að þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd var flutt af ábyrgðarsviði dómsmálaráðuneytisins til félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins með breytingu á forsetaúrskurði nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sem tók gildi 1. febrúar 2022. Með breytingunni færðist þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd frá Útlendingastofnun til Vinnumálastofnunar þann 1. júlí sama ár auk þess sem Fjölmenningssetur hefur verið sameinuð Vinnumálastofnun. Breytingarnar eiga að tryggja að öll þjónusta sem snýr að innflytjendum, flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd verði á hendi einnar sérhæfðrar stofnunar hér á landi.

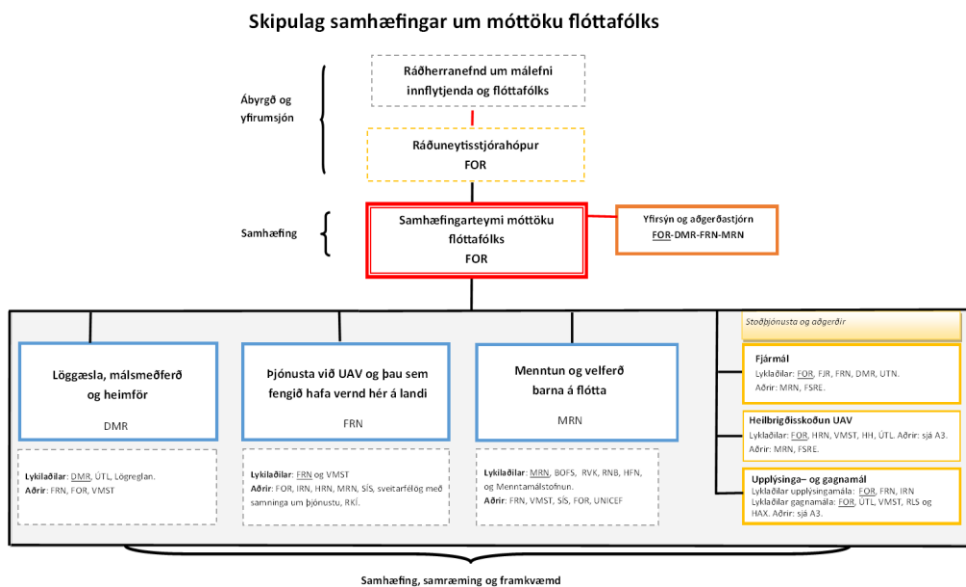
### **6.2. Væntur árangur af nýju hlutverki samhæfingarstjóra í móttöku flóttafólks í forsætisráðuneytinu**

Gert er ráð fyrir að vinna samhæfingarstjóra og samhæfingarteymis muni leiða til betri yfirsýnar yfir helstu viðfangsefni og áskoranir í starfi þeirra sem með málaflokkinn fara ásamt

aukinni skilvirkni og samhæfingu þvert á ráðuneyti og stofnanir þeirra, sem felur í sér betri nýtingu fjármuna og aukna hagræðingu. Einnig er þess vænst að skilvirkni verkferla og verkefna verði aukin og gagnaöflun og miðlun upplýsinga verði bætt í því skyni að stuðla að bættri málsmeðferð, áreiðanlegri gagnanotkun og upplýstari umræðu í samfélaginu. Þá er þess vænst að vinna samhæfingarstjóra og samhæfingarteymis geti styrkt verndarkerfið og gert stjórnvöldum betur kleift að fara úr eiginlegum viðbragðsfasa sem hefur varað frá því í lok febrúar 2022 í það umfangsmikla langtímaverkefni að vernda bæði starfsfólk sem sinnir málaflokknum og kerfið við ofurálagi sem um leið getur betur tryggt öryggi fólks á flóttu.

Til að tryggja aukna samvinnu, samstarf og samæfingu verkefna á milli ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga er unnið að uppfærslu skipulags vegna samhæfingar í málaflokknum, sjá mynd 14 hér að neðan. Jafnframt er unnið að ferlagreiningu þvert á þau ráðuneyti og stofnanir sem koma að málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Markmiðið er að auka skilvirkni málsmeðferðar umsókna um alþjóðlega vernd á sama tíma og gæði þjónustu verði viðhaldið eða bætt. Ýmsir vinnuhópar hafa verið og eru starfandi á vegum stjórnvalda sem fara með það verkefni að auka gæði og skilvirkni málsmeðferðar og þeirrar þjónustu sem veitt er á meðan á málsmeðferð stendur. Er þess vænst að með betri yfirsýn og samhæfingu verkefna megi fækka vinnuhópum og gera skipulag samhæfingar enn skýrari og skilvirkari. Þá er þess vænst að með starfi samhæfingarteymis og samhæfingarstjóra megi auka gæði gagna, tryggja að hægt sé að miðla viðeigandi upplýsingum á öruggan og áreiðanlegan hátt á milli stjórnvalda og draga úr soun sem fylgir ófullnægjandi skráningu og varðveislu gagna.

#### Mynd 14 – Skipulag samhæfingar um móttöku flóttafólks



Með vísan til þess sem að ofan greinir er þess vænst að með skýrari yfirsýn og sameiginlegum markmiðum fyrir hlutaðeigandi stjórnvöld verði gæði og skilvirkni kerfisins aukin sem stuðli að betri nýtingu fjármuna en áður. Í því skyni hefur verið unnið að því að skilgreina enn betur sameiginlegt meginmarkmið fyrir málaflokkinn í heild sinni sem og undirmarkmið sem öll hlutaðeigandi stjórnvöld og stofnanir samsama sig við og eiga að tryggja betur en áður að kerfið sé heildstætt og stefnt sé að sömu markmiðum, óháð því hvaða

ráðuneyti eða stofnun eigi í hlut. Samhæfingarstjóri, með aðstoð samhæfingarteymis, upplýsir *ráðherranefnd um málefni innflytjenda og flóttafólks* reglulega um stöðu mála.

### 6.3. Horfur næstu ár og áratugi hvað varðar fjölda fólks á flóttu

Í lok árs 2022 voru 108,4 milljónir einstaklinga sem höfðu neyðst til að leggja á flóttu samkvæmt upplýsingum frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Meirihluti þessara einstaklinga er á flóttu innan eigin landamæra. Samhliða auknum fjölda á heimsvísu og sérstaklega með hliðsjón af átökunum í Úkraínu hefur fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd aukist á Íslandi sem og þeim sem veitt er tímabundin vernd vegna stríðsátaka. Því miður er fátt sem bendir til þess að draga muni úr fjölda flóttafólks á næstu árum og áratugum, jafnvel þótt átökunum í Úkraínu myndi senn ljúka. Þvert á móti gera spár ráð fyrir að fjöldi fólks á flóttu geti aukist hratt á næstu árum og áratugum, einkum af völdum loftslagsbreytinga. Það má því gera ráð fyrir að fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd kunni að halda áfram að vera nokkuð hár og jafnvel aukist á næstu árum eða áratugum og að kostnaður vegna málefna flóttafólks verði áfram hár. Þess vegna er mjög mikilvægt að tryggja að þau stjórnvöld sem koma að verndarkerfinu með einum eða öðrum hætti vinni náið saman til að tryggja í senn mannúð og skilvirkni við afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd og að þau sem fá hér dvalarleyfi fái tækifæri til að taka virkan þátt í samfélaginu. Vinna og verkefni samhæfingarteymisins og samhæfingarstjóra er ætlað að vera skref í þá átt.

## 7. Grænbók í málefnum innflytjenda og flóttafólks

Í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu fer fram umfangsmikil stefnumótunarvinna í málefnum innflytjenda og flóttafólks sem byggir á víðtæku samráði við haghafa. Stýrihópur um stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks var stofnaður í kjölfar þess að tillaga þess efnis var samþykkt í ríkisstjórn 26. ágúst 2022. Vinna við grænbók og stefnumótun byggir á stjórnarsáttmála núverandi stjórnarflokka sem kveður á um heildstæða stefnu í málefnum útlendinga þannig að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til aðlögunar og virkrar þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði. Grænbókin var birt í samráðsgátt stjórnvalda 10. nóvember 2023 en þar kemur fram ýtarlegra stöðumat um málefni innflytjenda og flóttafólks hér á landi en finna má í þessari skýrslu.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Sjá á Samráðsgátt stjórnvalda: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3604](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3604).