

Ett språkrav för språkutveckling

*Betänkande av Utredningen om
språkrav för personal i äldreomsorgen*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:78

Sammanfattning

Språkproblemen i äldreomsorgen förekommer i stora delar av landet och innebär negativa konsekvenser för såväl omsorgstagarens trygghet och säkerhet som omsorgspersonalens arbetsmiljö. För att komma till rätta med dessa problem föreslår utredningen ett antal åtgärder som syftar till att bidra till en förbättrad, god och enhetlig språknivå i äldreomsorgen. En av åtgärderna är att det införs ett språkrav i socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL. Språkravet innebär att arbetsgivarna ska arbeta för att omsorgspersonalen har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevanta för de omsorgsinsatser som de genomför i äldreomsorgen. Den relevanta nivån av kunskaper i det svenska språket är B2 enligt Gemensam europeisk referensram för språk, Gers, vilket utredningen tydliggör genom att föreslå en ny regel i socialtjänstförordningen (2001:937), förkortat SoF.

Utredningen föreslår också att det införs ett statsbidrag – kallat svenskalyftet – som syftar till att stimulera arbetsgivarna till, och ge dem goda förutsättningar för, att utveckla språkutvecklande arbetsplatser samt ge den personal som behöver det möjlighet att studera svenska på arbetstid.

Språkravet och svenskalyftet ska, tillsammans med en tydlig plan för uppföljning, leda till att äldreomsorgens personal över tid når de kunskaper i svenska språket som är relevanta för omsorgsinsatsernas genomförande.

Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till vilken nivå av kunskaper i svenska språket som är lämplig för personalen i äldreomsorgen och om nivån bör skilja sig åt mellan olika yrkesgrupper.

Utredningen ska också föreslå hur ett språkrav kan utformas och skyndsamt införas i verksamheterna, samt hur språkravet kan följas upp. Vidare ingår att föreslå hur bedömningar utifrån språkravet kan gå till. Utredningen ska, vidare, redovisa konsekvenserna av språkravet för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning och föreslå hur eventuella negativa konsekvenser kan mildras. Det ingår också att föreslå insatser som kan vidtas för att hjälpa personalen att snabbare nå kraven på kunskaper i svenska språket. Utredningen ska, slutligen, lämna nödvändiga författningsförslag.

Bakgrunden till uppdraget är att tidigare utredningar uppmärksammat brister gällande språkkunskaperna hos äldreomsorgens personal och att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) rapporterat om kvalitetsbrister avseende omsorgspersonalens språkliga kompetens.

Språkproblemen i äldreomsorgen ser olika ut men är landsomfattande

Utredningen har träffat en mängd företrädare för landets äldreomsorg – allt från undersköterskor och vårdbiträden till kommunpolitiker med ansvar för äldreomsorgen. Utredningen har träffat företrädare för verksamheter både i kommunal och privat regi, i olika delar av landet och i såväl storstad som mindre orter och landsbygd. Företrädarna vittnar om utbredda språkproblem. Problemen ser olika ut – de är i olika grad allvarliga och tar sig olika uttryck – men utredningen kan konstatera att de finns över hela landet. En majoritet av verksamhetsföreträdarna uppgav att språkproblemen inte enbart finns hos de tillfälligt anställda, utan även bland de tillsvidareanställda. De finns också hos den utbildade personalen, det vill säga även hos undersköterskor och utbildade vårdbiträden. Bristande språkförmåga hos omsorgspersonalen leder, enligt verksamhetsföreträdarna, bland annat till att beviljade insatser utförs fel – eller inte alls – att omsorgstagarnas rätt till delaktighet, trygghet och individanpassad omsorg äventyras, och att det uppstår patientsäkerhetsbrister. Språkproblemen uppges också påverka personalens arbetsmiljö på ett negativt sätt.

Gers B2 är lämplig nivå för omsorgsinsatsernas genomförande

Utredningen bedömer att nivå B2 enligt Gers är lämplig nivå av kunskaper i svenska språket för omsorgspersonalen. Den skala som används i Gers innefattar sex steg, från A1 till C2. A1 och A2 avser nybörjarnivå, B1 och B2 självständig språkanvändare, och C1 och C2 avancerad användare. Gers B2 är en hög nivå – den övre delen av kategorin självständig språkanvändare. En utgångspunkt för utredningens bedömning att denna nivå är lämplig för arbetet i äldreomsorgen är omsorgsarbetets komplexitet: Omsorgspersonalen behöver till exempel kunna dokumentera arbetet samt ta emot instruktioner av till exempel sjuksköterskor och fysioterapeuter. De behöver också exempelvis kunna ”lirka” med en äldre person med demenssjukdom och kommunicera med de äldres närstående. En annan utgångspunkt för utredningens bedömning är tidigare bedömningar som bland annat Socialstyrelsen gjort i fråga om behovet av språkkunskaper hos personalen i äldreomsorgen.

Samma nivå av kunskaper ska gälla för all personal som genomför omsorgsinsatser, oavsett yrkestitel

Utredningens bedömning gör inte skillnad mellan yrkesgrupper i äldreomsorgen. I vissa verksamheter tillämpas så kallad uppgifts-differentiering, det vill säga att vissa medarbetare enbart utför omvårdnadsuppgifter medan andra enbart utför serviceuppgifter. Utredningen bedömer att nivå B2 behövs hos all personal som genomför insatser i äldreomsorgen, även till exempel personal i hemtjänsten som enbart handlar åt de äldre. Utöver att ta emot instruktioner om vad som ska inhandlas och skriva en inköpslista behöver personalen till exempel kunna rapportera vidare på ett adekvat sätt om de i samband med besöket hos de äldre observerar något som inger misstanke om ett försämrat hälsotillstånd eller att den äldre på annat sätt far illa. All personal som fullgör uppgifter inom äldreomsorgen, oavsett uppgiftens karaktär är dessutom, enligt SoL, skyldiga till att medverka till en omsorg av god kvalitet och rapportera missförhållanden eller risker för sådana enligt bestämmelserna om lex Sarah.

Om olika nivåer skulle gälla för olika yrkesgrupper i äldreomsorgen skulle utredningens språkkrav därtill kunna påverka hur verksamheterna organiserar arbetet eller fördelar arbetsuppgifterna, vilket inte är utredningens avsikt.

Ett språkkrav införs i socialtjänstlagen

Utredningen föreslår att ett språkkrav införs i SoL med ordalydelsen *Socialnämnden och enskild verksamhet som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande.*

Om verksamheterna ska arbeta för att personalen har en relevant nivå av kunskaper i svenska språket behöver de veta vad som avses med en relevant nivå. De behöver med andra ord veta vilken nivå de ska rikta sitt arbete mot. Därför förtydligas i SoF att relevant nivå är B2 enligt Gers. Språkkravet föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Ett språkkrav för språkutveckling

Det föreslagna språkkravets främsta styrka är att det tillgodoser behovet av en god och en enhetlig språknivå i äldreomsorgen utan att det medför negativa konsekvenser av betydelse för kompetensförsörjningen. Båda dessa aspekter är viktiga för att tryggheten och säkerheten i äldreomsorgen inte ytterligare ska riskeras.

Äldreomsorgens verksamheter har stora rekryteringsbehov och rekryteringsbasens kompetensnivå beräknas inte ändras inom en snar framtid. Det förutsätter ett språkkrav med tydligt fokus på språkutveckling och att verksamheterna systematiskt, fortlöpande och långsiktigt arbetar för en sådan utveckling. Det föreslagna språkkravet understödjer ett sådant arbete, vilket får ses som ytterligare en styrka. Språkkravet skapar också förutsättningar för ett systematiskt arbete med bedömning och uppföljning på individnivå.

För att inte riskera kompetensförsörjningen medger språkkravet också att verksamheterna anställer personer som ännu inte uppnått den relevanta språkliga kompetensen och sedan arbetar för språkutveckling hos de personerna.

De nödvändiga åtgärder som verksamheterna förutsätts vidta enligt det föreslagna språkravet avser all omsorgspersonal. Det handlar såväl om den befintliga personalen som den som anställs efter att språkravet trätt i kraft. Det är en central förutsättning för att komma till rätta med de kvalitetsproblem i äldreomsorgen som beror på bristande språkförmåga.

Det pågår redan ett utvecklingsarbete i landets kommuner och verksamheter för att komma till rätta med språkproblemen. Det föreslagna språkravet inte bara understödjer detta arbete, utan förutsätter också att arbetet växlas upp på bred front.

Bedömning och uppföljning

Verksamheterna behöver som ett led i arbetet utifrån språkravet göra vissa bedömningar av personalens språkförmåga i syfte att identifiera behov av språkutvecklande insatser hos personalen. Dessa bedömningar bör avse personalens förmåga att genomföra de språkliga eller kommunikativa moment som krävs för insatsernas genomförande. De kan göras på arbetsplatserna genom till exempel olika former av övningar där personalen får visa upp hur de klarar av de olika momenten. Alla bedömningar behöver inte se likadana ut – i vissa fall kan det räcka med en enkel vardaglig bedömning, i andra fall kan det behövas mer omfattande övningar. Utredningen föreslår att en lämplig myndighet ges i uppdrag att ta fram stöd och vägledning för hur arbetet med bedömningarna kan gå till.

De medarbetare som bedömts vara i behov av språkutvecklande insatser behöver också följas upp. Utredningen menar att detta behöver göras på ett systematiskt sätt.

Ett krav för anställning är inte genomförbart

Utredningen har också övervägt andra alternativ till språkrav. Framför allt har utredningen analyserat förutsättningarna för ett krav för anställning. Ett sådant krav skulle till exempel kunna innebära att arbetsgivaren bara får anställa den som har en nivå av kunskaper motsvarande nivå B2 enligt Gers. Utredningen har dock kunnat konstatera att ett krav för anställning inte är förenligt med äldreomsorgens kompetensförsörjningsutmaning. Arbetsgivarna

behöver även fortsättningsvis kunna anställa personer som ännu inte uppnått den efterfrågade nivån, annars klarar de inte bemanningen.

Språkutveckling hos omsorgspersonalen behöver ske både i arbetet och genom utbildning

Utredningen menar att språkutveckling hos omsorgspersonalen behöver ske både i arbetet och genom utbildning. Redan i dag har äldreomsorgens olika aktörer tagit vissa initiativ för att säkerställa den språkliga kompetensen hos personalen. Vissa låter till exempel personalen gå kurser i yrkessvenska eller arbetar med språkbedömning i samband med rekrytering. Det är därtill inte ovanligt att det på arbetsplatsen finns så kallade språkombud, det vill säga medarbetare med uppdrag att stödja kollegor när det gäller språkutveckling.¹ För att komma till rätta med de språkproblem som finns i äldreomsorgen behöver det språkutvecklande arbetet växlas upp och spridas till fler verksamheter runtom i landet.

Äldreomsorgens arbetsplatser behöver arbeta aktivt med språkutveckling

Utredningen bedömer att äldreomsorgens arbetsplatser i högre grad behöver arbeta aktivt med språkutveckling. De behöver organisera arbetet på ett sätt som kan främja kommunikation och språkutveckling på arbetsplatsen, och de behöver erbjuda medarbetare som behöver det särskilda insatser, till exempel förlängd introduktion eller särskilt stöd från ett språkombud. I det språkutvecklande arbetet spelar chefen en nyckelroll. Utredningen menar därför att fler chefer behöver utbildning i språkutvecklande arbetssätt. Det behöver också utbildas ytterligare språkombud och språkombudsutbildare. Utredningens föreslår att en lämplig myndighet får i uppdrag att ta fram stöd och vägledning för det språkutvecklande arbetet.

¹ <https://www.vo-college.se/sprakombud>.

Vissa behöver slutföra sina språkstudier, vissa behöver ytterligare språkutbildning och undervisningen kan behöva anpassas

Vissa medarbetare i äldreomsorgen har otillräcklig utbildning i svenska, det vill säga, de har inte en utbildningsnivå motsvarande svenska som andraspråk (sva) på gymnasial nivå (eller närmare bestämt kursen sva 1). Utredningen bedömer att dessa medarbetare behöver återuppta eller slutföra sina studier i komvux i svenska som andraspråk (sfi) eller sva (på grundläggande eller gymnasial nivå). Ett vanligt problem är att eleverna läser på en nivå som är för svår för dem (det är möjligt därför att det inte finns några uttryckliga förkunskapskrav i komvux). Utredningen bedömer att det därför är särskilt viktigt att eleven läser på relevant nivå.

Utredningen erfar att det finns vissa problem med kursen sva 1 när den ges till vård- och omsorgselever i komvux. Det har visat sig att medarbetare som läst kursen inte alltid har de kunskaper i svenska som behövs för arbetet i äldreomsorgen. Det verkar finnas flera orsaker till detta. Bland annat verkar kursen inte passa vård- och omsorgselever i komvux så bra, och det tycks finnas brister i kvaliteten i undervisning och bedömning. Utredningen bedömer att de medarbetare som läst sva 1 men ändå inte har de språkkunskaper som behövs kan behöva läsa ytterligare en kurs, det vill säga en kurs som går utöver dem som erbjuds i komvux. Utredningen föreslår därför ett myndighetsuppdrag som innebär att ta fram ett underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen som arbetsgivarna kan använda för att tillhandahålla (till exempel upphandla) en sådan kurs.

Mot bakgrund av ovan nämnda problem med sva 1 föreslår utredningen att det görs en vidare översyn av den språkutbildning som erbjuds vård- och omsorgselever i komvux. En sådan översyn kan förhoppningsvis leda till att framtida vård- och omsorgselever i komvux erbjuds en språkutbildning som bättre motsvarar deras behov. I väntan på en sådan förändring behöver dock dagens vård- och omsorgselever i komvux ges en undervisning i sva som i så hög grad som möjligt motsvarar deras behov. Ett sätt att göra detta är att arbeta integrerat mellan sva och vård- och omsorgsämnen. Utredningen föreslår därför ett myndighetsuppdrag som innebär att det tas fram ett stöd till sva-lärare och skolledare om hur detta kan göras.

Svenskalyftet – ett stimulansbidrag för språkutveckling

Utredningen föreslår att kommunerna ska kunna få statsbidrag för insatser som på olika sätt syftar till att höja nivån av språkkunskaper hos omsorgspersonalen. Utredningen föreslår att detta statsbidrag kallas *svenskalyftet*. Syftet med svenskalyftet är att verksamheterna ska stimuleras till och ges goda förutsättningar att arbeta med att höja nivån av språkkunskaper hos äldreomsorgens personal. Svenskalyftet innebär bland annat att verksamheterna ska kunna få statsbidrag för att kunna avsätta tid för språkutvecklande insatser på arbetsplatsen. Det kan till exempel handla om utbildning för chefer i språkutvecklande arbetssätt eller utbildning till språkombud. Med hjälp av svenskalyftet ska omsorgspersonalen också kunna studera svenska på arbetstid i komvux. Svenskalyftet ska även kunna användas för att finansiera tillhandahållandet av en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen.

Arbetet utifrån språkravet behöver följas upp

Utredningen föreslår en rad myndighetsuppdrag som syftar till att på olika sätt följa upp och utvärdera språkravet. Uppdragen ska tillsammans kunna bidra med ett underlag för en bedömning av om språkravet behöver skärpas eller ändras på något annat sätt för att ge ett bättre resultat. Ett av uppdragen innebär en kartläggning av hur språkravet tillämpas av äldreomsorgens verksamheter samt en analys av hur olika aspekter av kvalitet i verksamheterna potentiellt förändras efter språkravets införande. Ett annat uppdrag innefattar att på olika sätt följa upp verksamheternas arbete utifrån språkravet över tid samt följa hur de äldres uppfattningar om personalens kommunikativa förmåga eventuellt förändras över tid. Utredningen föreslår också att det genomförs en särskild tillsynsinsats i syfte att följa upp efterlevnaden av språkravet. Slutligen föreslår utredningen att en myndighet ges i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att genomföra en effektstudie i fråga om språkravet.

Uppskattade effekter av förslagen

I konsekvensutredningen har kostnader för utredningens förslag till språkrav och svenskalyftet vägts mot förväntade positiva effekter. De positiva effekterna inkluderar till exempel ökad trygghet och säkerhet för omsorgstagare, förbättrad arbetsmiljö för omsorgspersonalen, och ökad produktivitet i äldreomsorgen.

Utredningens förslag till språkrav beräknas kosta drygt 180 miljoner kronor, varav 150 miljoner kronor utgör årliga kostnader och resterande 30 miljoner kronor engångskostnader. Svenskalyftet beräknas kosta cirka 944 miljoner kronor per år.

Figur 1 Förväntade kostnader och nyttor till följd av utredningens förslag

