

Arbetsmarknadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till arbetsmarknadsnämnden

Datum:
2025-04-15

Diarienummer:
AMN-2025-00253

Handläggare:
Ulrika Grönqvist, Eva Hellstrand

Information om betänkandet Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78)

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** lägga informationen till handlingarna.

Ärendet

Uppsala kommun, kommunstyrelsen, har besvarat remissen avseende Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78), bilaga 1. Utredningen avser förslag rörande språkrav och språkutveckling i äldreomsorgen. Arbetsmarknadsförvaltningen har samverkat med vård- och omsorgsförvaltningen i svaret utifrån arbetsmarknadsnämndens ansvar för vuxenutbildning. Ärendet behandlades i äldrenämnden och omsorgsnämnden inför kommunstyrelsens beslut den 8 april 2025.

Beredning

Detta informationsärende har beretts inom arbetsmarknadsförvaltningen och har inga konsekvenser ur perspektiven barn-, jämställdhet eller näringsliv.

Föredragning

I äldreomsorgen finns idag problem som är kopplade till bristande språkförmåga hos delar av personalen. Problem med svaga språkkunskaper påverkar såväl omsorgstagare som omsorgspersonalen men även i kontakt med anhöriga. Följden kan bli att beviljade insatser utförs fel eller inte utförs alls.

I utredningen Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78) föreslås att ett språkrav ska införas i socialtjänstlagen och förändringarna föreslås att träda i kraft den 1 januari 2026.

Ett antal åtgärder som syftar till att bidra till en förbättrad språknivå inom äldreomsorgen föreslås. Mycket av ansvaret för att uppnå språkraven kommer att hamna hos socialnämnderna och kommunens verksamheter inom äldreomsorgen.

Socialstyrelsen föreslås bidra med stöd till verksamheterna avseende hur de kan arbeta utifrån språkravet. Arbetsgivarna inom äldreomsorgen kan få stöd genom att uppdrag ges till exempelvis Skolverket att ta fram underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen. Ett antal myndigheter föreslås att kartlägga och följa upp hur verksamheterna arbetar utifrån språkravet.

Ett riktat statsbidrag, Svenskalyftet, som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal införs utan krav på kommunal medfinansiering. Vidare föreslås att en utredning tillsätts som ser över hur vård- och omsorgselever i komvux kan ges en mer ändamålsenlig utbildning i svenska språket.

Remissvar från Uppsala kommun

Uppsala kommun instämde med förslagen i sin helhet, men lämnade i yttrandet några synpunkter. En generell synpunkt som lämnades var en önskan om att remissen hade haft perspektivet för hela omsorgen och inte endast fokuserat på äldreomsorgen. De synpunkter som särskilt berör vuxenutbildningen i övrigt handlade bland annat om förslagen språknivå i förhållande till yrkesgrupper inom äldreomsorgen, behov av att redan inför studier inom vård och omsorg på gymnasienivå kunna ställa mer generella förkunskapskrav samt behov av mer ändamålsenliga och nationella metoder och nivåtester för att bedöma språknivå.

När det gäller finansieringen genom det så kallade Svenskalyftet kommenterades i remissvaret att statsbidraget till äldreomsorgen ses som en rimlig åtgärd för att kunna förverkliga kraven på ökad språkkompetens hos medarbetare. Samtidigt påpekades det i svaret att det är centralt att medlen till äldreomsorgen matchas med motsvarande bidrag till vuxenutbildningen så att de ges rimliga förutsättningar för att möta satsningarna hos arbetsgivarna inom äldreomsorgen och för att bägge parter ska kunna samverka på bästa sätt. Förslagen innebär att fler anställda inom äldreomsorgen behöver studera svenska som andraspråk (SVA) på grundläggande eller gymnasial nivå. Detta kan leda till en ökad efterfrågan på utbildningar inom vuxenutbildningen, vilket kräver fler utbildningsplatser och utökade resurser.

Remissvaret från Uppsala kommun bifogas, bilaga 1.

Vuxenutbildningens arbete med språkutveckling inom kommunens vård och omsorg

Vård- och omsorgsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen har samverkat i dessa frågor under flera år, bland annat avseende utbildningar till språkombud och språkutvecklande insatser genom språklärare och utveckling av metodmaterial. Vuxenutbildningen i Uppsala arbetar redan utifrån en integrerande modell för svenska och yrkesämnen. Maja Nordström, lärare inom komvux i Uppsala, har också medverkat som expert i utredningen med sin kunskap gällande ämnet svenska som andraspråk och hur vård- och omsorgsämnen kan integreras i undervisningen i svenska som andraspråk.

Efter gemensam planering och samverkan startade Utbildnings- och jobbcenter Boländerna en kurs i yrkessvenska med praktiska inslag i februari 2025 med 27 deltagare från vård- och omsorgsförvaltningen. Kursen pågår i 20 veckor. Kursen sker i dialog med vård- och omsorgsförvaltningen där deltagarna efter varje vecka tar med

sig språkuppgifter till sina arbetsplatser för att verksamhetschefer och språkombud på arbetsplatsen ska få insyn i språkutbildningen och handleda deltagarna.

”Prata om jobbet”- materialet som nämns i kommunens remissvar är ett framtaget material för språkstödjande dialoger på arbetsplatser inom äldreomsorgen. Maja Nordström och vårdlärare Eva Widman Röjerås utvecklade detta samtalsmaterial i uppdrag av Vård – och omsorgscollege och finns numera lanserat och tillgängligt på Vård- och omsorgscollege hemsida.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 15 april 2025
- Bilaga 1 Yttrande över Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78)
- Bilaga 2 Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78)

Arbetsmarknadsförvaltningen

Helena Clementson
Förvaltningsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Marie Brinktell, Eva HellstrandSocialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Dnr: S2024/02115

Yttrande över Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78)

Uppsala kommun har mottagit ovan rubricerade remiss för yttrande.

De språkproblem som förekommer inom äldreomsorgen kan få negativa konsekvenser för brukares trygghet och säkerhet samt 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.

Uppsala kommun önskar dock att remissen hade haft perspektivet för hela omsorgen och inte enbart fokuserat på äldreomsorgen.

Utredningens förslag och synpunkter från Uppsala kommun

Förslag om språkrav

- Utredningens förslag Socialnämnden och enskild verksamhet som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande. Vad som avses med relevant nivå av kunskaper i svenska språket regleras i socialtjänstförordningen (2001:937), förkortat SoF. Den relevanta nivån ska vara B2 enligt Gemensam europeisk referensram för språk (Gers).

Uppsala kommun instämmer i förslaget och anser att språknivån är rätt anpassad för undersköterskor och vårdbiträden, däremot anser kommunen att språkraven är för höga för servicebiträden. Dock behöver även servicebiträden goda kunskaper i svenska för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett korrekt sätt. Tanken med yrkesrollen servicebiträde är att det är en väg in i vård- och omsorgsycket.

Utredningen påvisar att många elever läser på en nivå som är för svår för dem. För att kunna uppfylla syftet med språkrav inom äldreomsorgen kan vuxenutbildningen behöva göra ett undantag från skollagen och ges möjlighet att ställa upp mer generella förkunskapskrav inför studier på gymnasienivå inom vård och omsorg.

- Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram stöd till verksamheterna om hur de kan arbeta utifrån språkravet. Stödet bör handla både om hur arbetet kan integreras i det systematiska kvalitetsarbetet enligt SOSFS 2011:9 och hur de kan arbeta med bedömningar av personalens språkkunskaper. Relevanta myndigheter, förslagsvis Statens skolverk (Skolverket), Institutet för språk och folkminnen (Isof) samt Stockholms universitet, ges i uppdrag att bistå i uppdraget i den del som handlar om att ta fram stöd i fråga om bedömningar.

Uppsala kommun instämmer i den del som handlar om att ta fram ett stöd för hur arbetet kan integreras i det systematiska kvalitetsarbetet.

I den del i förslaget som handlar om stöd för att bedöma språknivå hos medarbetare är det centralt att det används ändamålsenliga och nationella metoder och nivåtester. De metodtester som finns på marknaden idag är inte nödvändigtvis tillräckligt väl anpassade för att bedöma språknivå. Att ta fram ett test behöver sannolikt utvärderas och prövas i samverkan mellan flera aktörer, såsom akademien, vuxenutbildning och vård- och omsorgssektorn, för att säkerställa att språkravets syfte uppfylls.

Kommunen vill uppmärksamma att det även kan behövas stöd i hur verksamheter ska hantera personer som inte lever upp till språkraven trots relevanta insatser, i sådana frågor behöver kommunen samarbeta med Sveriges kommuner och regioner (SKR) avseende arbetsrättsliga bedömningar.

Uppföljning av språkravet

- Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys, ges i uppdrag att kartlägga hur verksamheterna arbetar utifrån språkravet samt analysera hur omsorgens kvalitet, personalens arbetsmiljö, och personalens funktionella språkliga kompetens eventuellt förändras efter att språkravet införts.

Uppsala kommun instämmer i förslaget.

- Utredningens förslag gällande uppföljning av språkravet. Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag 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. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ges i uppdrag att genomföra en särskild tillsynsinsats i äldreomsorgens verksamheter i syfte att följa upp efterlevnaden av språkravet.

Uppsala kommun instämmer i förslaget.

- Utredningens förslag: Den myndighet som ges kartläggnings- och analysuppdraget som redovisas i avsnitt 10.1 ges också i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att genomföra en effektstudie i fråga om språkravet. Undersökningen ska också visa hur en sådan effektstudie i så fall kan se ut. Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

Uppsala kommun instämmer i förslaget.

Bedömningar och förslag gällande språkutveckling

- Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram stöd om hur arbetsplatserna kan arbeta aktivt med språkutveckling. Andra relevanta myndigheter, till exempel Skolverket, Institutet för språk och folkminnen (Isof), Arbetsmiljöverket och Stockholms universitet ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

Uppsala kommun instämmer i förslaget och ser det som nödvändigt att det ges stöd i hur verksamheter kan arbeta med språkutveckling inom äldreomsorgen.

Vuxenutbildningen i Uppsala har sedan länge arbetat med utbildningsinsatser, bland annat genom metodstödet "Prata om jobbet". Materialet innehåller olika moduler som handlar om delar som ingår i arbetet som medarbetare, t ex avsnitt om sekretess, kommunikation, vårdhygien.

- Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Skolverket, ges i uppdrag att ta fram ett underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen. Underlaget ska kunna användas av arbetsgivarna för att utforma eller införskaffa (till exempel upphandla) en sådan kurs. Lämpliga myndigheter, förslagsvis Stockholms universitet och Socialstyrelsen, ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

Uppsala kommun instämmer i förslaget och anser att det är positivt att det tas fram en kurs kring språk och kommunikation då detta möjliggör att insatsen kan skraddarsys utifrån specifika behov.

- Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Skolverket, ges i uppdrag att ta fram ett stöd för hur undervisningen i kursen sva 1 kan läggas upp på ett sätt så att sva-ämnet integreras med innehåll i vård- och omsorgsämnena. Lämpliga myndigheter, förslagsvis Stockholms universitet och Socialstyrelsen, ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

Uppsala kommun instämmer i förslaget.

- Utredningens förslag: Ett riktat statsbidrag som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal införs. Statsbidraget ska inte villkoras med krav på kommunal medfinansiering.

Uppsala kommun ser statsbidraget till äldreomsorgen som en rimlig åtgärd för att kunna förverkliga kraven på ökad språkkompetens hos medarbetare. Det är dock centralt att medlen till äldreomsorgen matchas med motsvarande bidrag till vuxenutbildningen, så att de ges rimliga förutsättningar för att möta satsningarna

hos arbetsgivarna inom äldreomsorgen och för att bägge parter ska kunna samverka på bästa sätt. Förslagen innebär att fler anställda inom äldreomsorgen behöver läsa svenska som andraspråk (SVA) på grundläggande eller gymnasial nivå. Detta kan leda till en ökad efterfrågan på utbildningar inom vuxenutbildningen, vilket kräver fler utbildningsplatser och utökade resurser.

Utbildning i svenska för yrkeselever

- Utredningens förslag: Det tillsätts en utredning som ser över hur vård- och omsorgselever i komvux kan ges en mer ändamålsenlig utbildning i svenska språket.

Uppsala kommun instämmer i förslaget och ser det som positivt att det utreds hur en mer ändamålsenlig utbildning i svenska språket kan utformas för vård- och omsorgselever. I Uppsala har det redan gjorts anpassningar för att bättre möta behovet genom att kombinera yrkeskurser inom vård och omsorg med utbildning i svenska språket.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

Ett språkrav för språkutveckling

*Betänkande av Utredningen om
språkrav för personal i äldreomsorgen*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:78

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1057-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1058-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och ta fram förslag på ett språkkrav gällande äldreomsorgens personal (dir. 2023:44). Till särskild utredare förordnades den 15 maj 2023 andre vice ordförande i Sveriges Kommuner och Regioner Peter Danielsson.

Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas den 1 september 2024. Den 4 juli 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2024:66) som innebar att utredningstiden förlängdes till den 29 november 2024.

Den 31 augusti 2023 förordnades följande experter att ingå i utredningen: handläggaren Anders Barane (Sveriges Kommuner och Regioner), näringspolitiska experten Anna Bergendal (Vårdföretagarna), utredaren Carin Bergström (Socialstyrelsen), undervisningsrådet Lisa Blomqvist (Statens skolverk), utredaren Mari Huupponen (Kommunal) och vårdstrategen Annika Wåhlin (Vårdförbundet). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: departementssekreteraren Maria Antonsson (Finansdepartementet), departementssekreteraren Anita Carlstedt (Utbildningsdepartementet) och kanslirådet Jan Rehnberg (Socialdepartementet).

Den 24 juni 2024 anslöt kanslirådet Johanna Hedström (Socialdepartementet) till expert- och sakkunniggruppen.

Juristen Sayran Khayati anställdes den 10 juli 2023 som huvudsekreterare i utredningen. Utredaren Ragnhild Mogren Svensén anställdes som sekreterare i utredningen den 14 augusti 2023.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett språkrav för språkutveckling* (SOU 2024:78).

Stockholm i november 2024

Peter Danielsson

Sayran Khayati
Ragnhild Mogren Svensén

Innehåll

Benämningar och definitioner	17
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	31
1.2 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)	32
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	33
2.1 Utredningens direktiv.....	33
2.2 Utredningens uppdrag.....	33
2.3 Metod och genomförande	35
2.3.1 Läsning av aktuell litteratur på området.....	35
2.3.2 Dialoger med kommuner och ett kommunalförbund.....	35
2.3.3 Dialoger med privata utförare.....	36
2.3.4 Dialoger med forskare, organisationsföreträdare och andra experter	36
2.3.5 Pensionärsorganisationerna som referensgrupp	38
2.3.6 Samråd med aktuella myndigheter	38
2.3.7 Avslutande hearingar.....	38
2.3.8 Experthjälp för konsekvensutredningen och andra analyser.....	38

3	Detta är äldreomsorgen	41
3.1	Kommunerna har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen	41
3.1.1	När kommunen överlämnar uppgift till enskild verksamhet	42
3.2	Vem omfattas av äldreomsorg och hur ser omsorgstagarens behov ut?	43
3.2.1	Personer med äldreomsorg har i regel också behov av insatser från den kommunala hälso- och sjukvården	43
3.3	Biståndet inom äldreomsorgen	43
3.3.1	Rätten till bistånd	44
3.3.2	Äldreomsorgens insatser till äldre personer	45
3.3.3	Omfattningen av äldreomsorgens insatser	47
3.4	Genomförandet av äldreomsorgens insatser	48
3.4.1	Den äldre personens rätt till självbestämmande, delaktighet och inflytande	48
3.4.2	Äldreomsorgens insatser ska vara trygga, individanpassade och av god kvalitet	49
3.4.3	Om lämplig utbildning och erfarenhet i SoL	50
3.5	Det bereds en ny socialtjänstlag	51
3.6	Kommunal hälso- och sjukvård	51
3.6.1	Ansvaret för den kommunala hälso- och sjukvården	52
3.6.2	Ledning och styrning	52
3.6.3	Personalen i den kommunala hälso- och sjukvården	53
3.6.4	Patientsäkerhet	54
4	Omsorgspersonalen	55
4.1	Födelseland, ålder och vistelsetid	56
4.1.1	Gruppen utrikes födda ökar bland omsorgspersonalen	57
4.2	Omsorgspersonalens arbetsuppgifter	57
4.2.1	Ansvaret för att dokumentera genomförandet av insatser	58

4.2.2	Medverka till god kvalitet	59
4.2.3	Inga vård- och omsorgsuppgifter är förbehållna undersköterskor förutom rollen fast omsorgskontakt	59
4.2.4	Förekomsten av så kallad uppgiftsdifferentiering.....	59
4.3	Omsorgspersonalens kompetens	61
4.3.1	Kunskaper och förmågor som omsorgspersonalen bör ha enligt Socialstyrelsens allmänna råd.....	61
4.3.2	Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor	62
4.4	Utbildning för omsorgspersonal.....	63
4.4.1	Vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan.....	63
4.4.2	Komvux.....	64
4.4.3	Hur omsorgspersonalens utbildningsnivå och utbildningsinriktning ser ut	65
4.4.4	Examen från gymnasieskolan eller komvux.....	67
4.5	Undersköterska – en skyddad yrkestitel	68
4.5.1	Krav för att få beviset	69
4.6	Ingen särskild svenskutbildning finns för den som vill arbeta i äldreomsorgen	69
4.6.1	Språkintrödkution i gymnasieskolan.....	70
4.6.2	Sfi – den första byggstenen i utbildningen i svenska för vuxna.....	70
4.6.3	Svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå.....	73
4.6.4	Omsorgspersonalens språkutbildning i siffror.....	74
4.7	Verksamhetsföreträdare vittnar om bristande språkförmåga hos personer som utbildats i komvux	79
5	Kompetensförsörjningen i äldreomsorgen	83
5.1	Ansvaret för en god kompetensförsörjning	83
5.2	Förhållanden som har betydelse för kompetensförsörjningen	84

5.2.1	Andelen äldre ökar i befolkningen.....	84
5.2.2	Fler äldre personer med sammansatta och komplexa behov bor hemma	85
5.2.3	Befolkningen i pensionsålder växer i förhållande till den arbetsföra befolkningen	85
5.2.4	Störst ökning bland de utrikes födda.....	86
5.2.5	Antalet sysselsatta inom äldreomsorgen behöver öka kraftigt.....	86
5.2.6	För få sökande med vård- och omsorgsutbildning.....	87
5.2.7	Arbetsmiljön i äldreomsorgen.....	88
5.3	Verksamhetsföreträdares beskrivning av rekryteringssituationen.....	89
5.3.1	Många som söker sig till äldreomsorgen är andraspråkstalare.....	90
5.3.2	Ett språkräkrav för anställning skulle äventyra många verksamheter	90
5.4	Satsningar för att stödja kompetensutveckling och kompetensförsörjning.....	91
5.4.1	Omvårdnadslyftet	91
5.4.2	Bemanning inom äldreomsorgen	92
5.4.3	Äldreomsorgslyftet.....	92
5.4.4	Utbyggnad av utbildningsplatser	94
5.4.5	Vård- och omsorgscollege	94
6	Språkproblemen i äldreomsorgen	97
6.1	Verksamhetsföreträdarnas beskrivning av språkproblemen och deras konsekvenser.....	97
6.1.1	Språkproblemen är tämligen utbredda.....	98
6.1.2	Språkproblemen finns också hos undersköterskor och utbildade vårdbiträden	98
6.1.3	Språkproblem finns också bland förstaspråkstalare	98
6.1.4	Bristande språkförmåga leder till problem i det dagliga arbetet.....	99
6.1.5	Iakttagelser från den statliga tillsynen	101
6.1.6	Andra statliga utredningar.....	102

6.1.7	Socialstyrelsens enkätundersökning – ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?”	103
7	Utredningens bedömningar gällande nivå av kunskaper i svenska språket	105
7.1	Om benämningar	106
7.2	Utredningen bedömer att nivån av kunskaper i svenska språket bör anges med hjälp av Gers	106
7.2.1	Om Gers	106
7.2.2	Utredningens överväganden gällande val av sätt att ange nivån.....	110
7.3	Utredningen bedömer att Gers B2 är lämplig nivå för arbetet i äldreomsorgen	114
7.3.1	Detta är Gers B2.....	114
7.3.2	Utredningens utgångspunkter för valet av nivå B2	117
7.3.3	Vissa sakkunniga anser att B2 är en något för högt ställd nivå.....	122
7.4	Utredningen bedömer att samma nivå ska gälla för all personal som genomför omsorgsinsatser	122
8	Om bedömning av språkkunskaper	125
8.1	Om bedömning och test.....	125
8.2	Många verksamheter tycker att det är svårt med bedömningar	126
8.3	Språkrådet har identifierat tre modeller för att bedöma språkkunskaper i kommunerna	127
8.3.1	Standardiserade språktest.....	128
8.3.2	Bedömning baserad på case.....	128
8.3.3	Språkbedömning som en del i övrig bedömning...	128
8.4	Proportionalitet och relevans gällande bedömningar och tester.....	129
8.5	Kritik mot bristande kvalitet i standardiserade test.....	129

9	Utredningens förslag till språkrav	133
9.1	Ett språkrav införs i socialtjänstlagen	133
9.1.1	Utgångspunkter för hur språkravet bör utformas.....	134
9.1.2	Ett krav för anställning är inte genomförbart	134
9.1.3	Språkrav om tillgång till personal med viss språklig kompetens är inte heller ändamålsenligt..	136
9.2	Utredningens förslag till språkrav.....	137
9.2.1	Ett språkrav för språkutveckling.....	138
9.2.2	Språkravets närmare innebörd.....	139
9.3	Arbets- och diskrimineringsrättsliga aspekter i förhållande till det föreslagna språkravet	142
9.3.1	Den fria anställningsrätten och arbetsledningsrätten – två grundläggande principer inom arbetsrätten.....	142
9.3.2	Diskrimineringsrättsliga aspekter som kan aktualiseras med anledning av det föreslagna språkravet	146
9.4	Verksamheterna kan behöva stöd i att arbeta utifrån språkravet	150
9.4.1	Stöd om hur arbetet utifrån språkravet kan integreras i det systematiska kvalitetsarbetet	150
9.4.2	Stöd för att arbeta med bedömningar	150
9.5	Språkrav på andra områden.....	152
10	Utredningens förslag gällande uppföljning av språkravet.....	155
10.1	Hur språkravet tillämpas samt eventuella förändringar efter språkravets ikraftträdande.....	155
10.1.1	Kartläggning av hur språkravet tillämpas	156
10.1.2	Analysera om kvaliteten i verksamheten förändras	156
10.1.3	Insatser för att kunna följa arbetet utifrån språkravet över tid	156
10.1.4	Följsamheten till språkravet	157
10.2	Effekter av språkravet	158

11	Utredningens bedömningar och förslag gällande språkutveckling	159
11.1	Om benämningen språkutveckling	159
11.2	Om vuxnas språkutveckling och förutsättningar för detta	160
11.2.1	Det är skillnad mellan att lära sig ett modersmål och ett andraspråk	160
11.2.2	Olika faktorer kan ha betydelse för en persons förutsättningar att lära sig ett nytt språk	161
11.2.3	Interaktion och samtal är viktigt	162
11.3	Om flerspråkiga arbetsplatser och interkulturell kommunikation	163
11.3.1	En möjlig resurs	163
11.3.2	Ställer också krav på arbetsplatsen och medarbetarna	164
11.3.3	Interkulturell kommunikation	164
11.3.4	Ledarskap och interkulturell kommunikation i äldreomsorgen	165
11.4	Om språkutveckling i arbetet	166
11.4.1	Vad kan språkutveckling i arbetet innebära?	166
11.4.2	Stöttning på arbetsplatsen	167
11.4.3	Vad kännetecknar en språkutvecklande arbetsplats?	167
11.4.4	Ett sätt att arbeta språkutvecklande är att låta utbilda så kallade språkombud bland personalen	168
11.4.5	Vad kan språkutvecklande insatser eller aktiviteter på arbetsplatsen vara?	177
11.4.6	Vård- och omsorgscollege tillhandahåller vissa stöd	178
11.5	Verksamheterna har tagit olika initiativ för att säkerställa den språkliga kompetensen	179
11.6	Utredningen bedömer att insatser för språkutveckling behöver ske både i arbete och utbildning	180

11.7	Utredningen bedömer att äldreomsorgens arbetsplatser behöver arbeta aktivt med språkutveckling och föreslår stöd för detta.....	181
11.8	Utredningen bedömer att fler medarbetare och chefer behöver utbildning i språkutvecklande arbetssätt.....	182
11.9	Utredningen bedömer att vissa medarbetare behöver slutföra sina studier i sfi eller sva.....	183
11.9.1	Det är viktigt att eleven studerar på relevant nivå ..	184
11.9.2	Kan vara lämpligt med studier på deltid	185
11.10	Utredningen bedömer att det behövs en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen och föreslår att det tas fram underlag för en sådan	185
11.10.1	Kursen behövs främst för medarbetare som läst sva men ändå inte har tillräckliga språkkunskaper ..	186
11.10.2	Det behövs ett kursunderlag på nationell nivå....	186
11.10.3	Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram kursunderlaget	186
11.10.4	Praktisk träning i språk och kommunikation – erfarenheter kan hämtas från NC:s arbete	187
11.10.5	Bör vara på Gers B2-nivå och kan utgå från Socialstyrelsens material.....	187
11.10.6	Det kan vara lämpligt att medarbetaren läser kursen parallellt med arbetet	188
11.10.7	Sva-lärare bör undervisa på kursen.....	188
11.11	Utredningen bedömer att vård- och omsorgselever bör erbjudas integrerad undervisning och föreslår stöd för detta.....	189
11.11.1	Integrerad undervisning – en lösning på kort sikt tills en bättre utbildning finns på plats	189
11.11.2	Utredningen föreslår att det tas fram ett stöd för integrerad undervisning	190
11.11.3	Utredningen föreslår att uppdraget går till Skolverket	191
11.11.4	Det finns kunskap och erfarenhet gällande integrerad undervisning som bör tas tillvara	191

11.11.5	En förordningsändring förändrar villkoren för den som vill arbeta integrerat gällande sva på gymnasial nivå.....	194
11.12	Utredningen föreslår ett <i>svenskalyft</i> – ett riktat statsbidrag med syfte att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos personalen.....	195
11.12.1	Det behövs ett statsbidrag för att påskynda det nödvändiga utvecklingsarbetet	195
11.12.2	Inget krav på kommunal medfinansiering bör gälla.....	196
11.12.3	Statsbidraget ska kunna användas både till språkutveckling i arbetet och för utbildning	197
11.12.4	Det finns vissa överlappningar med det befintliga statsbidraget äldreomsorgslyftet.....	200
12	Utredningen föreslår att utbildningen i svenska för yrkeselever i komvux ses över	201
12.1	Utredningens iakttagelser gällande problemen med sva på gymnasial nivå i komvux	203
12.1.1	Sva 1 är kanske inte rätt utbildning för gruppen	203
12.1.2	Flexibiliteten och valbarheten innebär utmaningar.....	204
12.1.3	Eleverna läser på fel nivå	205
12.1.4	Vissa elever hade behövt läsa också andra ämnen på grundläggande nivå först	206
12.1.5	Eleverna läser på för kort tid.....	206
12.1.6	Distansundervisning passar inte elevgruppen.....	207
12.1.7	Problem i undervisning och bedömning	208
12.1.8	Sva-lärarnas utbildning eller kompetens	208
12.1.9	Brist på integrering	209
13	Konsekvenser av förslagen.....	211
13.1	Inledning.....	211
13.1.1	Kommittéförordningen.....	211
13.1.2	Konsekvensutredningsförordningen.....	212

13.2	En sammanfattning av utredningens förslag.....	212
13.3	Beskrivning av problemen och vad utredningen vill uppnå..	213
13.4	Behov av reglering och alternativa lösningar	215
13.4.1	Alternativ till reglering	215
13.4.2	Alternativa sätt att reglera	216
13.5	De som berörs av utredningens förslag och konsekvenserna för dem	217
13.5.1	Omsorgstagare och deras anhöriga och närstående.....	217
13.5.2	Omsorgspersonalen	219
13.5.3	Verksamheter som bedriver äldreomsorg.....	220
13.5.4	Utbildningsanordnare med flera	223
13.6	Konsekvenser för kompetensförsörjningen	224
13.7	Utgångspunkter för att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag.....	225
13.7.1	Kostnaderna beräknas som produktionsbortfall.....	225
13.7.2	Osäkerhetsfaktorer avseende de kostnadsmässiga konsekvenserna.....	225
13.7.3	Det går inte att kvantifiera positiva effekter av utredningens förslag	226
13.7.4	Uppgifter som ligger till grund för beräkningarna	227
13.8	Uppskattning av antalet personer som behöver språkutvecklande insatser	229
13.8.1	Metod och förutsättningar för uppskattningen ..	229
13.8.2	Analys och resultat.....	232
13.8.3	Olika tänkbara tolkningar	235
13.8.4	Möjliga slutsatser	236
13.9	De kostnadsmässiga konsekvenserna av det föreslagna språkravet.....	237
13.9.1	Enbart nya åtaganden ska finansieras enligt finansieringsprincipen	237
13.9.2	Beräkningarna avseende kostnadsökningarna	238

13.10	De kostnadsmässiga konsekvenserna av svenskalyftet	240
13.10.1	Studera på arbetstid för språkutveckling.....	241
13.10.2	Antal personer som kan förväntas delta i språkutbildning	241
13.10.3	Arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen	242
13.10.4	Utbildning kring språkutvecklande arbetssätt.....	243
13.10.5	Kostnader för staten som uppstår med anledning av svenskalyftet	244
13.10.6	Förslag till finansiering av svenskalyftet	246
13.11	Exempel på kostnadsberäkningar för typiska exempel på verksamheter, efter antal anställda	247
13.12	Uppdrag till myndigheter – ytterligare kostnader för staten	247
13.12.1	Förslag till finansiering av myndighetsuppdragen...	248
13.13	Saknas förutsättningar för samhällsekonomiska kalkyler	248
13.13.1	Förväntade positiva samhällsekonomiska konsekvenser.....	249
13.14	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	252
13.15	Konsekvenser för EU-rätten och andra internationella åtaganden.....	253
13.16	Övriga konsekvenser av utredningens förslag	253
13.16.1	Brottslighet	254
13.16.2	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	254
13.16.3	Jämställdhet mellan kvinnor och män	254
13.16.4	Integrationspolitiska målen	255
14	Författningskommentar	257
14.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	257

Särskilda yttranden	259
----------------------------------	------------

Referenser.....	263
------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:44.....	275
----------	-------------------------------	-----

Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:66.....	285
----------	-------------------------------	-----

Benämningar och definitioner

Andraspråk	Ett språk som en individ utvecklat efter att det första språket (modersmålet) utvecklats och som individen använder parallellt med förstaspråket i sin vardag.
Andraspråkstalare	Personer som inte är födda i Sverige och som utvecklat svenska språket efter att deras förstaspråk utvecklats.
Bedömning (av en persons språkkunskaper)	Bedömningar kan (såsom termen används i betänkandet) se ut på olika sätt: de kan vara mer eller mindre strukturerade och genomföras i både formella och mer vardagliga sammanhang. Jämför <i>test</i> nedan.
Funktionell språklig kompetens	I betänkandet används <i>funktionell språklig kompetens</i> (avseende omsorgspersonalen) som ett sätt att benämna personalens förmåga att genomföra de språkliga eller kommunikativa moment som krävs för insatsernas genomförande.
Förstaspråk	Språk som en person lär sig först i livet.
Gers	Gemensam europeisk referensram för språk.

Hemtjänst	En insats i form av service eller personlig omvårdnad som ges den enskilde i ordinärt boende. Syftet med insatsen är att bland annat möjliggöra kvarboende. Hemtjänst beviljas med stöd av 4 kap. 1, 2 eller 2 a § socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL.
<i>High-stake</i>-bedömning	Bedömning av en persons språkfärdigheter (se ovan) som får potentiellt långtgående konsekvenser för den som bedöms.
Kombinationsutbildning	Ett samlingsnamn för olika varianter av utbildning som syftar till att ge utrikes födda olika möjligheter att kombinera språkutbildning med förberedelser för kommande arbetsliv.
Komvux	Kortform för kommunal vuxenutbildning.
Omsorgspersonal	I betänkandet används omsorgspersonal som ett samlingsnamn för den personal som genomför omsorgsinsatser i form av service och personlig omvårdnad i äldreomsorgen med stöd av 4 kap. 1, 2 eller 2 a §§ SoL.
Personlig omvårdnad (i äldreomsorgen)	De insatser som (utöver serviceuppgifter, se nedan) behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig, förflytta sig och sköta personlig hygien. Det kan också handla om insatser för att bryta isolering och för att kunna känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet.

Reell, formell språkförmåga	Nivå av språkkunskaper kan (till exempel i ett språkrav) anges i termer av antingen <i>reell</i> språkförmåga, vilket i betänkandet betyder vad en person faktiskt kan göra med språket, eller <i>formell</i> språkförmåga, vilket i betänkandet betyder utbildningsnivå.
Serviceuppgifter (i äldreomsorgen)	Bland annat praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning, tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post och bank och hjälp med tillredning av måltider eller utdelning av färdiglagad mat.
Sfi	Kortform för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.
Språkkunskaper, språkförmåga, språkfärdigheter, språklig kompetens	I betänkandet används <i>språkkunskaper</i> (eller <i>kunskaper i svenska språket</i>), <i>språkförmåga</i> , <i>språkfärdigheter</i> och <i>språklig kompetens</i> synonymt eller delvis synonymt.
Språkutveckling	Används i betänkandet för att benämna både (den kollektiva företeelsen) utveckling av språket på en arbetsplats eller i en hel yrkesgrupp och en vuxen individs utveckling av ett andraspråk, i såväl formella (utbildnings) miljöer som informella miljöer.
Sva	Kortform av ämnet svenska som andraspråk.
Särskilda boendeformer för äldre (särskilt boende)	Ett boende med lägenheter för äldre personer som behöver individuellt anpassat stöd i form av service och personlig omvårdnad dygnet runt, för att kunna leva så självständigt som möjligt och för att tillförsäkras en skälig lev-

nadsnivå. Bostad i särskilt boende beviljas med stöd av 4 kap. 1 eller 2 §§ SoL.

Test

(av en persons språkfärdigheter)

Definieras i betänkandet som en form av bedömning (se ovan), närmare bestämt som ett instrument som tillhandahålls under testvillkor, såsom begränsningar gällande tid och tillgång till resurser.

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

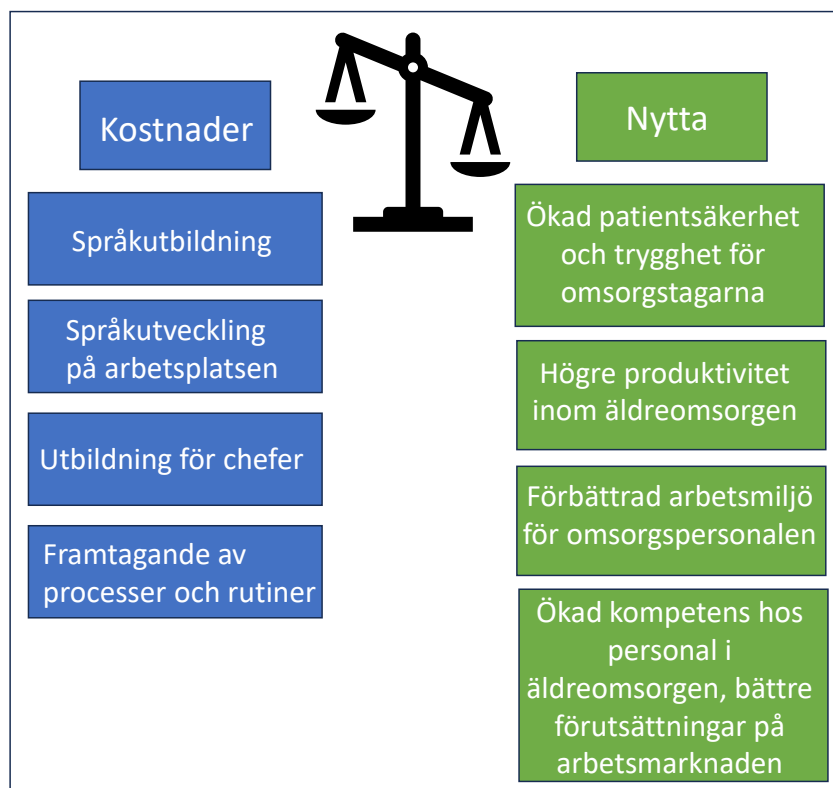
Utredningen föreslår en rad myndighetsuppdrag som syftar till att på olika sätt följa upp och utvärdera språkravet. Uppdragen ska tillsammans kunna bidra med ett underlag för en bedömning av om språkravet behöver skärpas eller ändras på något annat sätt för att ge ett bättre resultat. Ett av uppdragen 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



1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 3 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 e §

Socialnämnden och enskild verksamhet som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstförordningen (2001:937) dels att rubriken till 2 kap. ska lyda "Bestämmelser om riksnormen och insatser för äldre",

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Med relevant nivå av kunskaper i svenska språket i 3 kap. 3 e § socialtjänstlagen (2001:453) avses B2 enligt Gemensam europeisk referensram för språk.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade om direktiven för uppdraget Språkkrav för personal i äldreomsorgen den 30 mars 2023 (Dir. 2023:44). I direktiven konstaterar regeringen att bristande kunskaper i svenska språket hos personal i äldreomsorgen har uppmärksammat såväl i tillsyn som av statliga utredningar. Det behövs därför införas krav på kunskaper i det svenska språket för personal i äldreomsorgen. I direktiven framkommer att det huvudsakliga syftet med sådana krav är att stärka patientsäkerheten inom vård och omsorg av äldre. Äldre ska känna sig trygga med att personalen har goda språkkunskaper i svenska och genom det möjlighet att utföra det arbete som det innebär att ge vård och omsorg under dygnets alla timmar. Att personalen har goda språkkunskaper ökar även möjligheten för många äldre att ha inflytande över omsorgens utförande.

Den 4 juli 2024 fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv (Dir. 2024:66) där det framgår att utredningstiden förlängts till den 29 november 2024.

2.2 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att:

- analysera och ta ställning till vilken nivå på kunskaper i svenska språket som är lämplig för undersköterskor och vårdbiträden som arbetar i äldreomsorgen och om kraven bör skilja sig åt mellan yrkesgrupperna,

- analysera och vid behov föreslå krav och lämplig nivå på kunskaper i svenska språket även för andra yrkesgrupper som arbetar i äldreomsorgen, till exempel personal inom vissa serviceyrken som har direkt kontakt med äldre,
- analysera och föreslå hur språkraven kan utformas, bedömas och skyndsamt införas i verksamheten, samt hur kraven kan följas upp och långsiktigt kvalitetssäkras för att uppnås och bibehållas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,
- analysera och redovisa konsekvenserna av språkraven för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning i såväl offentlig som privat regi och, i den mån språkraven medför negativa konsekvenser, föreslå hur sådana konsekvenser kan mildras,
- analysera och föreslå kostnadseffektiva insatser som exempelvis arbetsgivaren, kommunerna och staten kan vidta och som kan hjälpa befintlig personal i äldreomsorgen att snabbare nå kraven på kunskaper i svenska språket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid utformningen av författningsförslagen ska konsekvenser när det gäller de bestämmelser som reglerar yrket undersköterska särskilt beaktas.

Utöver det som anges i punkterna ovan ska utredningen också genomföra följande:

- Särskilt redovisa konsekvenser som förslagen får för äldre i behov av stödinsatser.
- Bedöma förslagens förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser.
- Redovisa eventuella konsekvenser av språkraven för arbetsgivare och arbetstagare utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv.
- Beräkna och beskriva de ekonomiska effekterna av förslagen och föreslå en finansiering när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och regioner.

2.3 Metod och genomförande

2.3.1 Läsning av aktuell litteratur på området

En del i utredningens arbete har bestått i att ta del av för utredningen aktuell litteratur. Det har rört sig om vetenskapliga texter av olika slag inom ämnen som språkutveckling i arbetet, flerspråkiga arbetsplatser, vuxnas andraspråksutveckling, språkdidaktik för vuxna, språkbedömning, språkpolitik och socialt arbete.

2.3.2 Dialoger med kommuner och ett kommunalförbund

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag genomfört dialogmöten med tjugofem kommuner och ett kommunalförbund. Syftet med dialogerna har varit att få en bättre bild av hur språkproblemen ser ut inom äldreomsorgen, hur de tar sig uttryck samt vad problemen beror på. Därutöver har syftet varit att få inspel kring åtgärder samt få en bild av hur verksamheterna arbetar med att bedöma språkförmåga hos arbetssökande och den befintliga personalen.

Kriterier vid val av dialogkommuner

Utredningen har i valet av dialogkommuner beaktat några kriterier. Dessa är följande:

- God geografisk spridning från norr till söder.
- Minst en kommun från varje kommungrupp enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) indelning.
- Samtliga landets län finns representerade genom minst en kommun.
- Kommuner som utmärkt sig för att arbeta aktivt med språkombud och språkbedömning.

Det urval som utredningen har gjort är inte representativt i statistisk bemärkelse. Detsamma gäller resultaten från dialogerna. Utredningens målsättning med dialogerna har varit att få en översiktlig bild av hur det kan se ut i landets kommuner.

Representanter från dialogkommunerna

Semistrukturerade intervjuer har hållits med representanter från olika yrkesgrupper från såväl äldreomsorgsförvaltningar som arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningar. Från äldreomsorgsförvaltningar har utredningen bland annat träffat politiker, strateger, kvalitetsutvecklare, HR-personal, jurister, verksamhetschefer, enhetschefer, språkombud, undersköterskor och vårdbiträden. De som representerat arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningarna i kommunerna har bland annat varit strateger, kvalitetsutvecklare, enhetschefer, rektorer samt lärare i svenska (sv) och svenska som andraspråk (sva), vårdlärare och studie- och yrkesvägledare. Sammanlagt har utredningen träffat över 100 personer inom ramen för de kommunala dialogmötena.

2.3.3 Dialoger med privata utförare

Utredningen har också fört dialog med privata utförare av såväl äldreomsorg som kommunal vuxenutbildning (komvux). Semistrukturerade intervjuer har genomförts med representanter för två av de största vård- och omsorgsbolagen som bedriver äldreomsorg samt representanter för en av de större privata utbildningsanordnarna i komvux. Därutöver har utredningen anordnat två hearingar där privata vård- och omsorgsbolag av varierande storlek deltagit. Syftena med hearingarna var bland annat få mer inspel kring de privata utförarnas särskilda förutsättningar ifall ett språkrav infördes i lag.

2.3.4 Dialoger med forskare, organisationsföreträdare och andra experter

Utredningen har på olika sätt tagit del av forskares, organisationsföreträdares och andra experters kunskaper, erfarenheter och perspektiv. Bland organisationerna kan särskilt nämnas Vård- och omsorgscollege, SKR, Kommunal samt Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet. Det har skett genom enskilda dialoger eller intervjuer och i mer strukturerade möten i grupp.

Utredningen har samrått med arbetsutskottet, beredningen för primärvård och äldreomsorg samt beredningen för kompetensförsörjning på SKR.

Vidare har utredningen samrått med Vård- och omsorgscolleges styrelse, Vård- och omsorgscolleges nationella råd samt Skolverkets nationella programråd för vård- och omsorgsprogrammet.

Därutöver har utredningen samrått med Riksförbundet lärare i svenska som andraspråk (SVARIKS) samt Äldrecentrum.

Seminarium om förutsättningar för ett nationellt prov i svenska för personal i äldreomsorgen

Utredningen har också genomfört ett seminarium om förutsättningarna för att ta fram ett nationellt prov i svenska för äldreomsorgen (eller vård och omsorg generellt) av god kvalitet, samt möjliga vinster eller utmaningar i att låta ett sådant prov bli en del av utredningens förslag. Deltog gjorde forskare och andra experter inom provkonstruktion eller bedömning av kunskaper och färdigheter i svenska språket.

Seminarium om språkutveckling och språkutbildning

Utredningen har även genomfört ett seminarium om språkutveckling och språkutbildning. I seminariet lade utredningen fram vissa preliminära förslag och bedömningar för belysning utifrån språkvetenskapliga och pedagogiska eller didaktiska perspektiv på språkutveckling och språkutbildning. Deltog gjorde forskare och andra experter inom området.

Fokusgrupp med lärare i svenska som andraspråk

Utredningen genomförde också ett fokusgruppsmöte med lärare i sva. Ämnet för mötet var lärares förutsättningar för att ge utbildning i sva i komvux av god kvalitet. SVARIKS hjälpte utredningen med att bjuda in deltagare.

2.3.5 Pensionärsorganisationerna som referensgrupp

Organisationerna Pensionärernas riksorganisation (PRO), Riksförbundet Pensionärsgemenskap (RPG), SPF Seniorerna och Svenska Kommunalpensionärernas Förbund har utgjort referensgrupp till utredningen. Referensgruppen har sammanträtt tre gånger under utredningens gång. Inför mötena har referensgruppen fått ta del av aktuella PM eller utkast till betänkandetexter.

2.3.6 Samråd med aktuella myndigheter

Utredningen har löpande haft samråd med aktuella myndigheter, framför allt Statens skolverk och Socialstyrelsen, men även bland annat Institutet för språk och folkminnen, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Skolinspektionen och Stockholms universitet.

2.3.7 Avslutande hearingar

I slutet av beredningsarbetet höll utredningen ett antal hearingar. Till dessa bjöds personer och organisationer som utredningen varit i kontakt med tidigare in. De som deltog – sammanlagt cirka 50 personer – var både forskare och andra experter och praktiker från såväl äldreomsorgs- som utbildningsområdet. I hearingarna lade utredningen fram de bedömningar och förslag som utredningen avsåg att lägga fram i sitt betänkande. Deltagarna i hearingen gavs då tillfälle att ställa frågor eller lämna synpunkter om dessa, antingen under hearingen eller skriftligen i efterhand.

2.3.8 Experthjälp för konsekvensutredningen och andra analyser

Utredningen har anlitat experthjälp inom områdena ekonomiska beräkningar, arbetsrätt och diskrimineringslagstiftning samt sva-ämnet och hur vård- och omsorgsämnena kan integreras i sva-undervisningen.

Expertkunskap gällande ekonomiska beräkningar och samhällsekonomiska analyser

Utredningen uppdrog hälsoekonomen Thea Enhörning och Erik Hegelund, fil dr i ekonomisk historia, att bistå utredningen med att ta fram en konsekvensutredning. Arbetet har bland annat bestått i att göra ekonomiska beräkningar och samhällsekonomiska analyser avseende utredningens förslag.

Expertkunskap gällande arbets- och diskrimineringsrätt

I utredningen har också Petra Herzfeld Olsson, professor i arbetsrätt vid juridiska institutionen och prodekan för forskning vid juridiska fakulteten, och Sabina Hellborg, universitetslektor och forskare i civilrätt, särskilt arbetsrätt, vid Stockholms universitet, anlitats. Inom ramen för sina anställningar har Petra Herzfeld Olsson och Sabina Hellborg bistått utredningen med att bedöma utredningsförslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser samt redovisa eventuella konsekvenser av språkraven för arbetsgivare och arbetstagare utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv. I arbetet har bland annat ingått att göra rättsutredningar utifrån specifika frågeställningar som utredningen har identifierat under den tid som alternativa förslag till språkrav beretts.

Expertkunskap gällande sva-ämnet och hur vård- och omsorgsämnen kan integreras i sva-undervisningen

Utredningen har också anlitat Maja Nordström som är lärare i bland annat ämnet sva i komvux. Maja Nordström har tillsammans med sina chefer och kollegor under en tid arbetat med att utveckla undervisningen i sva för vård- och omsorgselever så att innehåll i vård- och omsorgsämnena kan integreras i sva-ämnet. Maja Nordströms kunskaper och erfarenheter har varit viktiga för utredningens arbete i stort. Hennes främsta bidrag har dock bestått i att göra en omfattande sammanställning av sitt och sin skolas sätt att arbeta. Denna sammanställning ska kunna användas som underlag för framtagandet av ett stöd om hur undervisningen i kursen sva 1 kan läggas upp på ett sätt så att sva-ämnet integreras med innehåll i vård- och omsorgsämnena.

3 Detta är äldreomsorgen

Kommunernas ansvar för äldreomsorg regleras i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, vilket den har gjort sedan tillkomsten av 1980 års socialtjänstlag. Det var vid tillkomsten av den lagen som begreppet äldreomsorg etablerades. Kompletterande regler till SoL som berör äldreomsorgen finns också i socialtjänstförordningen (2001:937), förkortad SoF, och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

3.1 Kommunerna har det yttersta ansvaret för äldreomsorgen

SoL liksom SoF vänder sig i första hand till kommunen eller socialnämnden. I SoL anges att kommunerna svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 4 § SoL). I SoL benämns nämnden som ansvarar för socialtjänsten som socialnämnden oavsett vad kommunalfullmäktige valt att kalla nämnden, som till exempel äldreomsorgsnämnden eller vård- och omsorgsnämnden. Socialnämnden är politiskt tillsatt och ansvarar för kommunens socialtjänst. Socialförvaltningen är den förvaltning som lyder under socialnämnden och den instans som utför arbetet i praktiken. En beviljad insats verkställs i kommunens egen regi eller av en enskild utförare. Kommunen är huvudman för socialtjänstens verksamhet.

3.1.1 När kommunen överlämnar uppgift till enskild verksamhet

I 2 kap. 5 § SoL anges att en kommun får sluta avtal med enskild utförare om att utföra uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas. Kommunerna kan välja att göra detta genom att upphandla driften av en verksamhet (entreprenader). Kommunerna har även möjlighet att överlåta uppgifter till enskilda utförare. Det kan de göra enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU. Kommunen behåller dock ansvar som huvudman för verksamhet som överlämnats till privata utförare. Huvudmannens styrning av utförare i egen och privat regi sker i huvudsak genom krav som ställs i förfrågningsunderlaget och i de avtal som tecknas med de privata utförarna. Kommunen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Den ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (6 kap. 6 § kommunallagen [2017:725], förkortad KL). Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare. Kommunen ska kontrollera och följa upp verksamheten (10 kap. 8 § KL).

Vissa bestämmelser i SoL gäller direkt för privata utförare

Som framgår ovan har kommunen ett ansvar att följa upp och kontrollera en verksamhet som överlämnats till en privat utförare. Emellertid gäller vissa av SoL:s bestämmelser direkt även för privata utförare, och de gäller oberoende av det avtal som sluts mellan kommunen och den privata verksamheten. Exempel på sådana bestämmelser är kravet på god kvalitet i 3 kap. 3 § SoL, värdegrunden i 5 kap. 4 § SoL (prop. 2008/09:160 s. 95 och 96 och prop. 2009/10:116 s. 97) och den reglerade dokumentationsskyldigheten i tillämpliga delar.

3.2 Vem omfattas av äldreomsorg och hur ser omsorgstagarens behov ut?

Trots att äldre omnämns i SoL saknas en legaldefinition av begreppet äldre. Det innebär att det ligger inom den kommunala befogenheten att i sina riktlinjer närmare bestämma vilka personer eller persongrupper som ska få insatser från äldreomsorgen. En genomgång av de kommunala riktlinjerna visar att de flesta kommuner som har riktlinjer för handläggning av ärenden inom äldreomsorgen inte anger någon lägsta ålder för när ärenden handläggs inom äldreomsorgen eller när sådan omsorg erbjuds. De kommuner som anger en ålder anger 65 år. Det finns dock exempel där även yngre personer inkluderas i riktlinjerna för handläggning av ärenden inom äldreomsorgen (SOU 2022:41 s. 180). Vanligast är dock att äldreomsorg ges till personer som är 80 år eller äldre (se avsnitt 3.3.3).

3.2.1 Personer med äldreomsorg har i regel också behov av insatser från den kommunala hälso- och sjukvården

Många av de sköraste patienterna med komplexa hälsoproblem och svåra funktionsnedsättningar får delar av sin vård inom den kommunala hälso- och sjukvården. Läs mer om kommunal hälso- och sjukvård i avsnitt 3.6.

Under 2023 hade nästan 414 000 personer insatser inom den kommunala hälso- och sjukvården och av dessa var närmare 342 000 personer 65 år eller äldre (Socialstyrelsen 2024a). Patienter i den kommunala hälso- och sjukvården behöver utöver sina hälso- och sjukvårdsinsatser också insatser från äldreomsorgen. Ungefär 70 procent av dem som får kommunal hälso- och sjukvård får också insatser genom äldreomsorgens försorg. Av dessa bodde ungefär 28 procent i särskilda boenden (Socialstyrelsen 2020a).

3.3 Biståndet inom äldreomsorgen

Biståndet inom äldreomsorgen ska bland annat tillgodose den äldres behov av stöd i den dagliga livsföringen, välbefinnande och hälsa. Insatserna ska också vara hälsofrämjande och fokusera på att stödja

den äldre personen att tillvarata och utveckla sina egna resurser och funktionsförmågor.

Biståndet inom äldreomsorgen kan omfatta många olika typer av insatser. Det finns inga begränsningar i SoL kring vad den enskilde kan ansöka om för typ av bistånd. Det finns heller ingen avgränsning i lagstiftningen som skulle reservera vissa insatser till just äldreomsorg. Det är den enskildes behov som avgör om bistånd ska beviljas och hur det i så fall ska utformas.

3.3.1 Rätten till bistånd

Den enskildes rätt till bistånd prövas enligt 4 kap. 1 § SoL. I handläggningen av sådana ärenden ingår en ansökan från den enskilde samt en behovsbedömning och ett beslut från socialnämnden. Av 4 kap. 1 § SoL framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Med ”livsföring i övrigt” avses de olika behov som den enskilde kan ha för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan till exempel vara fråga om vård- och behandlingsinsatser, hemtjänst, särskilt boende för äldre personer eller kontaktperson.

Av 4 kap. 2 § SoL framgår att socialnämnden om det finns skäl för det får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen innebär en befogenhet för socialnämnden att ge bistånd till enskilda om det bedöms vara ändamålsenligt. Den ger alltså inte den enskilde någon rätt till biståndet.

Insatser utan föregående behovsprövning

Kommuner har också en möjlighet att utan någon föregående behovsbedömning tillhandahålla hemtjänstinsatser till äldre personer med stöd av 4 kap. 2 a § SoL. Ett sådant erbjudande måste dock föregås av en viss information till den äldre personen. Insatser som beviljats med stöd av 4 kap. 2 a § SoL ska följas upp av nämnden.

Det huvudsakliga syftet med den här bestämmelsen är att öka den äldre personens självbestämmande och delaktighet samt att minska det administrativa arbetet som en behovsbedömning kan medföra (prop. 2017/18:106 s. 16).

3.3.2 Äldreomsorgens insatser till äldre personer

Som framgår ovan kan biståndet inom äldreomsorgen omfatta många olika typer av insatser. Det är den enskildes behov som avgör om bistånd ska beviljas och hur det i så fall ska utformas. I SoL återkommer vissa insatser som syftar till att stödja äldre personer. Exempelvis anges i 3 kap. 6 § SoL att socialnämnden bör bland annat genom hemtjänst eller dagverksamhet underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Vidare framgår av 5 kap. 5 § första stycket SoL att socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder. Nämnden ska också ge äldre personer som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Enligt 5 kap. 5 § andra stycket SoL ska kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (särskilda boenden). Av bestämmelsens tredje stycke följer att kommunen även får inrätta särskilda boenden för äldre människors som utöver stöd, hjälp och annan lättåtkomlig service i boendet också har behov av att bryta oönskad isolering (biståndsbedömt trygghetsboende).

Hemtjänst

Syftet med hemtjänstinsatser är att underlätta och möjliggöra människors dagliga livsföring i det egna hemmet, och i många fall också möjliggöra kvarboendet i det egna hemmet. Det kan handla om att människor som på grund av sjukdom eller psykiska eller sociala funktionsnedsättningar eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen (prop. 1996/97 s. 88).

I förarbetena till den tidigare socialtjänstlagen betonas vikten av att de som arbetar inom hemtjänsten inte direkt ska ta över sysslor och åligganden från omsorgstagaren. Personalen ska utgå från vad den enskilde kan och inte från vad hen inte kan. Detta synsätt vad gäller biståndets karaktär kommer också till uttryck i den så kallade

portalparagrafen i socialtjänstlagen, 1 kap. 1 § SoL. Av bestämmelsen följer att socialtjänstens insatser ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. En annan viktig del av hemtjänsten är det sociala inslaget – att den äldre ska få stimulans genom umgänge med andra (prop. 1979/80:1 s. 287).

Begreppet hemtjänst är inte närmare preciserat i lagtexten, men i förarbetena framgår det vilka typer av insatser som ska ingå i hemtjänsten (se till exempel prop. 1997/98:113 s. 121, 1996/97:124 s. 84 ff. samt jfr. även prop. 1992/93:129 s.17 f.). Hemtjänstens uppgifter delas upp i två olika kategorier, en med inriktning mot uppgifter av servicekaraktär och en mot personlig omvårdnad. Med serviceuppgifter avses bland annat praktisk hjälp med hemmets skötsel, såsom städning, tvätt, hjälp med inköp, ärenden på post och bank och hjälp med tillredning av måltider eller utdelning av färdiglagad mat. Av rättspraxis framgår att exempelvis hjälp med fönsterputsning och gardinuppsättning är att betrakta som hemtjänst i socialtjänstlagens mening.¹ Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan handla om hjälp för att kunna äta och dricka, klä sig, förflytta sig och sköta personlig hygien. Det kan också handla om insatser för att bryta isolering och för att kunna känna trygghet och säkerhet i det egna hemmet (prop. 2005/06:115 s. 84). Till omvårdnadsinsatserna räknas sociala insatser såsom ledsagning, samtal med den enskilde, aktivering och hjälp med kontakt med närstående och serviceinrättningar (ibid.).

Dagverksamhet

Insatsen dagverksamhet återfinns i 3 kap. 6 § SoL. Där anges att socialnämnden bör genom bland annat dagverksamhet underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakt med andra. Syftet med insatsen är att erbjuda äldre personer gemenskap och aktiviteter, service och rehabilitering för att ge möjlighet till att bo kvar i ordinärt boende. Insatsen dagverksamhet kan också bidra till att anhöriga och närstående vid behov kan få avlastning (Socialstyrelsen 2020b).

¹ RÅ 2008 ref. 38.

De särskilda boendeformerna för äldre

Särskilt boende är inte preciserat i lag utan är sedan den så kallade Ädelreformen (prop. 1990/91:14) ett samlingsbegrepp för de former av boenden som tidigare benämndes servicehus/servicelägenhet, ålderdomshem, gruppboenden för dementa och sjukhem. Platser för korttidsvård eller korttidsboenden är också en del i begreppet särskilda boenden (prop. 1990/91:14 s. 89 och prop. 2005/06:115 s. 79 f.). Det saknas därmed en legaldefinition av vad som är ett särskilt boende. Det som har betonats är att de särskilda boendena ska vara till för dem som inte längre kan bo kvar i ordinärt boende på grund av att behovet av tillsyn eller kravet på trygghet och säkerhet inte längre kan tillgodoses i det egna hemmet (1996/97:124 s. 89). I det särskilda boendet ska omsorgstagaren kunna få individuellt anpassat stöd i form av service och personlig omvårdnad dygnet runt. Bostad i särskilt boende beviljas med stöd av 4 kap. 1 eller 2 §§ SoL.

Av bestämmelsen i 2 kap. 3 § SoF följer att det i ett särskilt boende ska finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp. Vidare framgår av 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortat HSL, att kommunen har en skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård till de personer som bor i de särskilda boendena. Dessa nämnda skyldigheter gäller inte i förhållande till de biståndsbedömda trygghetsboendena (prop. 2017/18:273 s. 32 och 36 ff.).

3.3.3 Omfattningen av äldreomsorgens insatser

I den officiella statistiken redovisas följande insatser till personer över 65 år: hemtjänst i ordinärt boende, särskilt boende, trygghetslarm, matdistribution, ledsagning, dagverksamhet, korttidsplats, kontaktperson eller -familj, boendestöd, avlösning av anhörig samt annat bistånd.

Totalt hade drygt 344 000 (cirka 16 procent) personer i åldern 65 år och äldre någon socialtjänstinsats den 31 oktober 2023. Det motsvarar en ökning med tre procent jämfört med föregående år (Socialstyrelsen 2024b). Bland personer i åldern 80 år och äldre hade 54 procent av kvinnorna och 37 procent av männen någon insats under året. Bland personer i åldern 95 år och äldre bodde

46 procent av kvinnorna och 34 procent av männen på särskilt boende under året (Socialstyrelsen 2024c).

Av statistiken framgår att det är vanligare med äldreomsorgsinsatser i högre åldrar. För kvinnor var 85 – 89 år den åldersklass där flest fick minst en insats den 31 oktober 2023. Det var då 59 000 kvinnor (cirka 56 procent) i denna ålder som hade en insats enligt SoL. För män var 80 – 84 år den åldersklass där flest fick minst en insats, bland dem fick 29 000 personer (cirka 20 procent) minst en insats (Socialstyrelsen 2024b).

Den vanligaste insatsen enligt SoL till personer över 65 år under år 2022 var trygghetslarm (217 000 personer), följt av hemtjänst i ordinärt boende (148 000 personer), och särskilt boende för äldre (82 000 personer) (ibid.).

Andelen personer som flyttar in på särskilt boende ökar med stigande ålder, och vanligen är personer 80 år eller äldre när de flyttar dit (Socialstyrelsen 2024c). Medianåldern på riksnivå vid inflyttning i särskilt boende var år 2020 cirka 85 år för kvinnor och cirka 83 år för män. Medianvårdtiden varierar mellan kommuner – i genomsnitt bor en person på ett särskilt boende i 25 månader. De som beviljas plats på särskilt boende i dag har ett större vård- och omsorgsbehov än tidigare. Ett halvt år efter flytten till särskilt boende har i genomsnitt 20 procent av de nyinflyttade avlidit.

Andelen personer som är 80 år och äldre som är beviljade dagverksamhet eller korttidsplats minskar och ligger nu på nästan samma nivå som under pandemiåren 2020–2021 (Socialstyrelsen 2024c).

3.4 Genomförandet av äldreomsorgens insatser

3.4.1 Den äldre personens rätt till självbestämmande, delaktighet och inflytande

Socialtjänstlagen innehåller flera bestämmelser som handlar om den enskildes rätt till inflytande över hur insatserna ska genomföras. Av 3 kap. 5 § SoL framgår att socialnämndens insatser för den äldre personen ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att socialtjänsten inte får vidta insatser ”över huvudet” på den enskilda personen (prop. 2009/10:116 s. 28). Den enskilde ska ges ett reellt

inflytande över insatsernas utformning. Insatserna bör planeras och genomföras i en förtroendefull samverkan med den enskilde (prop. 1996/97 s. 53). Den enskilde har dock inte någon oinskränkt rätt att få som hen vill.² I 5 kap. 4 § SoL finns bestämmelsen om en nationell värdegrund för äldreomsorgen, som innebär att socialtjänstens omsorg om äldre personer ska inriktas på att den äldre personen får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande samt att den enskildes rätt till delaktighet ska respekteras. Värdegrunden gäller för både offentlig och enskilt bedriven verksamhet inom äldreomsorgen (prop. 2009/10:116 s. 97). Rätten till delaktighet innebär till exempel att socialtjänsten ska uppmärksamma vikten av samråd och samförstånd kring insatsernas utförande (ibid.). I 5 kap. 5 § tredje stycket SoL tydliggörs äldre personers rätt till inflytande över insatsernas utformning och genomförande. Av bestämmelsen följer att den äldre personen så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur beslutade insatser i äldreomsorgen, såsom stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service, ska ges inom ramen för de beslutade insatserna (prop. 1996/97:124 s. 53).

3.4.2 Äldreomsorgens insatser ska vara trygga, individanpassade och av god kvalitet

Enligt 3 kap. 3 § första stycket SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. Av bestämmelsens fjärde stycke framgår att kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (ledningssystemsföreskriften) finns regler för hur verksamheterna ska arbeta för att säkra verksamhetens kvalitet. Med hjälp av processer och rutiner samt ett systematiskt förbättringsarbete ska verksamheten uppnå god kvalitet. Det systematiska förbättringsarbetet ska bestå av riskanalys, egenkontroll och hantering av avvikelser. Kravet på god kvalitet i 3 kap. 3 § SoL gäller såväl för privata som offentliga utförare av socialtjänst (prop. 2008/09:160 s. 95). Detsamma gäller för ledningssystemsföreskriften.³

En av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå god kvalitet i omsorgen om äldre personer är, enligt förarbetena, tillgången till

² JO beslut 2004-12-30, dnr 1838–2002.

³ Se 2 kap. 1 § och 3 kap. 1–3 §§ SOSFS 2011:9.

personal med lämplig utbildning och kompetens samt ett tydligt ledarskap (prop. 1996/97:124 s.54). God kvalitet inom äldreomsorgen betyder också att insatserna ska utformas utifrån den enskildes individuella behov, förutsättningar och önskemål (ibid. s. 53). Personalen behöver därför ha god kännedom om personens vanor och omsorgs- och vårdbehov (prop. 2009/10:116 s. 29). En annan viktig kvalitetsaspekt är en välfungerande samverkan inom socialtjänstens olika verksamheter och tillsammans med andra verksamheter inom hälso- och sjukvården.

En central del av äldreomsorgen är att äldre personer ska känna sig trygga. Det betyder att de ska känna igen sig i den vardagliga situationen. Därför är det viktigt med kontinuitet och pålitlighet i hur omsorgen bedrivs. Trygghet kan också innebära att omsorgstagaren får information om förändringar och att denne ska kunna påverka förändringar så långt det är möjligt. Till strävan att skapa en känsla av trygghet hör också ett bemötande med respekt, hänsyn, lyhördhet och vänlighet (prop. 2009/10:116 s. 28 och 29). Den enskildes behov av kontinuitet och trygghet ska, enligt förarbetena, prioriteras före de behov som organisationer kan ha och administration kan medföra (prop. 1996/97:124 s. 53).

3.4.3 Om lämplig utbildning och erfarenhet i SoL

För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL. I förarbetena till bestämmelsen resonerar regeringen närmare kring begreppen lämplig utbildning och erfarenhet. Begreppen syftar inte bara på formell behörighet utan hänvisar också till exempelvis kvalifikation, kunskap, erfarenhet, förmåga, lärande och färdighet (prop. 1996/97:124 s. 48). Regeringen menar att kompetens- och kunskapsutveckling måste ske i verksamheterna och vara en integrerad del i en ständigt pågående underhålls- och förnyelseprocess och att samhällets utbildningssystem lägger grunden för den långsiktiga kompetens- och kunskapsutvecklingen. Inriktning och kvalitet på grund- och vidareutbildningar spelar därmed en betydande roll även för senare satsningar på intern kompetensutbildning (ibid.).

Till stöd för tillämpningen av bestämmelsen har Socialstyrelsen tagit fram allmänna råd om vilka kunskaper som personalen som arbetar inom omsorgen om äldre bör ha (avsnitt 4.3).⁴

3.5 Det bereds en ny socialtjänstlag

Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande socialtjänstlagen.⁵ Den nya socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Förslaget innebär inga större materiella ändringar i förhållande till nuvarande regler om hur insatser till äldre personer ska beviljas, utformas och genomföras. Bestämmelsen om krav på god kvalitet kompletteras med ett krav om att verksamheten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Förslaget innebär inte heller några materiella ändringar i fråga om regler som handlar om omsorgspersonalens utbildning och erfarenhet.

I lagrådsremissen föreslår regeringen att flera av socialtjänstens individuellt inriktade insatser ska gå att erbjuda enskilda utan någon föregående individuell behovsprövning. Detta förslag påverkar dock inte äldreomsorgens verksamheter, då det enligt nuvarande SoL redan är möjligt för socialnämnden att erbjuda äldre personer hemtjänstinsatser utan någon sådan behovsprövning (se avsnitt 3.3.1).

3.6 Kommunal hälso- och sjukvård

Den kommunala hälso- och sjukvården bedrivs ofta kombinerat med verksamheter som bedrivs enligt SoL, till exempel hemtjänst eller i ett särskilt boende för äldre personer. En konsekvens av detta är att äldreomsorgens personal också verkar i den kommunala hälso- och sjukvården. Som framgår av avsnitt 3.2.1 finns det en överlappning mellan de omsorgstagare och patienter som finns inom respektive äldreomsorgen och hälso- och sjukvården.

⁴ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.

⁵ Lagrådsremiss: En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

3.6.1 Ansvaret för den kommunala hälso- och sjukvården

Kommunens hälso- och sjukvårdsansvar regleras bland annat i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortat HSL. Det kommunala hälso- och sjukvårdsansvaret omfattar dem som bor i vissa särskilda boendeformer eller deltar i dagverksamhet efter beslut enligt SoL eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortat LSS.⁶ Kommunen får även bedriva hälso- och sjukvård i ordinärt boende (hemsjukvård) om regionen och kommunen kommer överens om det i ett avtal. I dag har alla regioner utom Region Stockholm överlåtit skyldigheten att erbjuda hemsjukvård i ordinärt boende till kommunerna.⁷

3.6.2 Ledning och styrning

Kommunen är alltid huvudman för den kommunala hälso- och sjukvården och om kommunen bedriver verksamheten i egen regi är kommunen också vårdgivare. Alla vårdgivare är skyldiga att tillhandahålla god vård.⁸ HSL föreskriver att där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges.⁹

Alla hälso- och sjukvårdsverksamheter ska ha en ansvarig verksamhetschef, således även vårdgivare inom den kommunala hälso- och sjukvården. Verksamhetschefen har det övergripande ansvaret för verksamheten och ska dessutom säkerställa att patientens behov av trygghet, kontinuitet, samordning och säkerhet i vården tillgodoses.¹⁰ I kommunen måste det dessutom finnas minst en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).¹¹ MAS är kommunens sakkunniga i hälso- och sjukvårdsfrågor och ansvarar för framtagandet av riktlinjer, verksamhetsuppföljning, avvikelshantering och samverkan med övriga aktörer.¹² I många kommuner finns även en utsedd medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR).

⁶ 12 kap. 1 § HSL och prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 182.

⁷ Norrtälje utgör ett undantag bland Stockholmskommunerna.

⁸ 5 kap. 1 och 2 §§ HSL.

⁹ 5 kap. 1 § HSL.

¹⁰ 4 kap. 2 § HSL och 4 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80), förkortat HSF.

¹¹ 11 kap. 4 § HSL.

¹² 4 kap. 6 § HSF.

3.6.3 Personalen i den kommunala hälso- och sjukvården

Den hälso- och sjukvård som kommunerna ansvarar för på primärvårdsnivå bemannas med till exempel sjuksköterskor, arbetsterapeuter och fysioterapeuter. Det ingår i det kommunala hälso- och sjukvårdsansvaret att erbjuda habilitering och rehabilitering samt hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning.¹³ Kommunen ansvarar även för att tillhandahålla förbrukningsartiklar som behövs fortlopande vid vissa sjukdomstillstånd.¹⁴ Regionerna i sin tur ansvarar för att avsätta de läkarresurser som behövs inom den kommunala hälso- och sjukvården.¹⁵

Omsorgspersonalens roll

Den kommunala hälso- och sjukvården organiseras på olika sätt i kommunerna. Den kan vara organiserad som en egen enhet som arbetar operativt eller konsultativt med patienter. Den kan också vara en integrerad del i äldreomsorgens verksamhet, som till exempel inom hemtjänsten eller på ett särskilt boende.

Omsorgspersonalen står för delar av det patientarbete som utförs i den kommunala hälso- och sjukvården. Patientarbetet är ofta utformad så att den legitimerade personalen delegerar läkemedelsöverlämning till undersköterskor eller vårdbiträden i äldreomsorgen. Omsorgspersonalen bistår även den legitimerade personalen med att utföra andra typer av hälso- och sjukvårdsåtgärder. Det kan till exempel handla om att lägga om sår, byta katetrar eller bistå vid dialysbehandling efter instruktion från den legitimerade personalen (se avsnitt 4.2).

Den legitimerade personalen har ett personligt yrkesansvar för hur de fullgör sina uppgifter.¹⁶ Hälso- och sjukvårdsuppgifter får delegeras om det är förenligt med kraven på en god och säker vård. Den som delegerar ansvarar för att mottagaren har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att fullgöra uppgiften. Den ansvarar även för att följa upp att mottagaren fullgjort uppgiften och att delegeringen har fungerat bra.¹⁷

¹³ 12 kap. 1–3 och 5 HSL.

¹⁴ 12 kap. 6 § HSL.

¹⁵ 16 kap. 1 § HSL.

¹⁶ 6 kap. 1 och 2 §§ PSL.

¹⁷ 6 kap. 3 § PSL.

3.6.4 Patientsäkerhet

Patientsäkerhet definieras i patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortat PSL, som ”skydd mot vårdskada”.¹⁸ Patientsäkerhet handlar alltså om att patienter inte ska skadas i samband med hälso- och sjukvårdande åtgärder, eller på grund av att vården inte genomför de åtgärder som är motiverade med hänsyn till patientens tillstånd. Inom äldreomsorgen kan det handla om att förebygga och minska risker för skador som är relaterade till fallolyckor, undernäring, depression, trycksår och hantering av läkemedel. Enligt PSL omfattas hälso- och sjukvårdspersonalen av ett antal skyldigheter av betydelse för patientsäkerheten. All hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och är skyldiga att bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls.¹⁹ Personalen ska till vårdgivaren rapportera risker för vårdskador och händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.²⁰

¹⁸ 1 kap. 6 § PSL.

¹⁹ 6 kap. 1 § PSL.

²⁰ 6 kap. 4 § PSL.

4 Omsorgspersonalen

I den här utredningen används omsorgspersonal som samlingsnamn för den personal som genomför omsorgsinsatser i form av service och personlig omvårdnad i äldreomsorgen med stöd av 4 kap. 1, 2 och 2 a §§ socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL. Det handlar framfört allt om yrkesgrupperna undersköterskor och vårdbiträden. Det förekommer även att det används ytterligare benämningar för den personal som genomför omsorgsinsatser i äldreomsorgen. Exempel på sådana benämningar är omsorgsbiträde, äldreassistenter och servicepersonal. Omsorgspersonalen utför i regel också medicinska uppgifter efter delegering eller instruktion av den legitimerade hälso- och sjukvårdspersonalen. Det kan handla om att dela mediciner, lägga om sår eller byta katetrar.

Yrkestiteln undersköterska är skyddad, och för att kunna få titeln krävs att man har en vård- och omsorgsutbildning på gymnasial nivå (se avsnitt 4.5). Vårdbiträde är ingen skyddad yrkestitel. Benämningen vårdbiträde (eller någon annan benämning som till exempel omsorgsbiträde eller servicepersonal) kan därför användas för personal som både har och inte har vård- och omsorgsutbildning. I den kommunala vuxenutbildningen (komvux) finns dock ett framtaget utbildningspaket för vårdbiträden.

I det yrkesregister som Statistiska centralbyrån (SCB) tillhandahåller finns olika yrkesgrupper uppdelade utifrån Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). SSYK används för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter. För varje gruppering finns en särskild kod som innehåller information om yrkesbenämning och arbetsuppgifter. Utredningens definition av omsorgspersonal täcks av koderna 5321 (undersköterskor och vårdbiträden inom äldreomsorgen) och 5330 (hemtjänstpersonal och vårdbiträde i hemtjänst och på äldreboende). Dessa SSYK-koder inkluderar även en mindre mängd personer som inte arbetar i äldreomsorgen. För att ringa in

yrkesgruppen ytterligare har utredningen kombinerat de två SSYK-koderna med Svensk Näringsgrensindelning (SNI) och koderna 87.301 (vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre personer) och 88.101 (Öppna sociala insatser för äldre personer).

4.1 Födelseland, ålder och vistelsetid

Omsorgspersonalen utgör den största yrkesgruppen i Sverige. År 2022 var cirka 199 000 personer anställda inom de aktuella yrkesgrupperna, en siffra som har varit relativt konstant sedan 2014. Av samtliga anställda var cirka 84 000 utrikes födda, motsvarande 42 procent av den totala personalmängden. Bland privata utförare var andelen utrikesfödd personal 56 procent. Bland anställda i kommunal verksamhet var andelen utrikes födda 40 procent.

De utrikes födda medarbetarna i äldreomsorgen tenderar generellt att vara lite äldre än de inrikes födda. Bland den inrikes födda personalen är cirka hälften 40 år eller yngre och cirka 9 procent 60 år eller äldre. Bland de utrikes födda är 39 procent 40 år eller yngre och 19 procent 60 år eller äldre.

Av de utrikes födda var cirka 3 000 personer födda utanför Sverige i övriga Norden, cirka 15 000 personer var födda utanför Norden i övriga Europa, och cirka 66 000 personer var födda utanför Europa.

Av samtliga utrikes födda anställda i äldreomsorgen år 2022 hade cirka 26 000 vistats i Sverige 20 år eller mer och resterande 58 000 hade vistats i Sverige 19 år eller mindre, varav cirka 28 000 personer vistats i Sverige mindre än 10 år. Bland de utomeuropeiskt födda hade cirka 16 000 visats i Sverige 20 år eller mer och 50 000 personer vistats i Sverige 19 år eller mindre, varav 26 000 hade vistats i Sverige mindre än 10 år.

Tabell 4.1 visar antal och andel utrikes födda anställda i äldreomsorgen fördelat på födda i (a) övriga Norden, (b) övriga Europa och (c) övriga världen. I kolumn (d) visas samtliga utlandsfödda och i kolumn (e) andelen utrikes födda. Varje kolumn redovisas uppdelad på vistelsetid: 0–9 år, 10–19 år samt 20 år eller mer.

Tabell 4.1 Antal och andel anställda i äldreomsorgen fördelat på födelseregion och tid vistats i Sverige, år 2022

Tid i Sverige	(a) Födda utanför Sverige i Norden	(b) Födda utanför Norden i Europa	(c) Födda utanför Europa	(d) Födda utanför Sverige	(e) Andel födda utanför Sverige
0–9 år	200	2 400	25 800	28 400	34%
10–19 år	200	5 300	24 400	29 900	35%
20 år eller mer	3 000	7 500	15 600	26 100	31%
Totalt	3 400	15 200	65 800	84 400	

Källa: SCB.

4.1.1 Gruppen utrikes födda ökar bland omsorgspersonalen

Andelen utrikes födda har ökat kontinuerligt i yrkesgruppen sedan 2014, då endast 23 procent i yrkesgruppen var utrikes födda. Efter som antalet anställda varit relativt konstant har de procentuella förändringarna främst skett genom att antalet inrikes födda i personalgrupperna minskat samtidigt som antalet utrikes födda ökat.¹ Andelen utrikes födda bland omsorgspersonalen utgjorde år 2022 cirka 42 procent.²

4.2 Omsorgspersonalens arbetsuppgifter

Den stora delen av sin arbetstid lägger omsorgspersonalen på att ge personlig omvårdnad och service till omsorgstagare i ordinärt eller särskilt boende (SOU 2019:20 s. 112.). Omsorgspersonalen utför också andra uppgifter som är hänförliga till omsorgen. Det kan exempelvis handla om att föra social dokumentation eller upprätta genomförandeplaner. Det kan också förekomma uppgifter av mer administrativ karaktär som att beställa förbrukningsartiklar och vid behov ringa in vikarier.

Undersköterskor och vårdbiträden står också för delar av det patientarbete som utförs i den kommunala hälso- och sjukvården. Det kan handla om att dela ut mediciner efter delegering eller lägga

¹ <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>.

² <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>.

om sår, byta katetrar eller bistå vid dialysbehandling efter instruktion från den legitimerade personalen (ibid.).³

De beskrivna arbetsuppgifterna ska utföras på ett sådant sätt att de överensstämmer med mål och regler som gäller för verksamheterna (se avsnitt 3.4 och 3.6).

Ett annat sätt att förstå arbetsuppgifterna är att beskriva den kompetens som behövs för arbetet. Detta har gjorts bland annat genom Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor och Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre. Läs mer i avsnitt 4.3.

4.2.1 Ansvaret för att dokumentera genomförandet av insatser

I 11 kap. 5 § SoL regleras ansvaret för att dokumentera genomförandet av insatser för bland annat äldreomsorgens verksamheter. Dokumentationsskyldigheten avser ”beslut om stödinsatser, vård och behandling”. Dokumentationsskyldigheten gäller också för enskilda verksamheter som står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).⁴

Till skillnad mot vad som gäller för hälso- och sjukvården finns inte någon bestämmelse i SoL där det framgår vilken yrkesgrupp som ska dokumentera genomförande av insatsen i äldreomsorgen. Vilka yrkesgrupper som ska ansvara för den fortlöpande dokumentationen enligt 11 kap. 5 § SoL avgörs därför av verksamheterna själva. I praktiken är det i regel undersköterskor och vårdbiträden som sköter den löpande dokumentationen, även om undantag förekommer. Uppgiften fördelas i regel på omsorgspersonalen eftersom det är de som arbetar nära omsorgstagaren och genomför de insatser som ska dokumenteras. Det minskar risken för att uppgifter glöms bort eller uppfattas felaktigt. På så sätt är dokumentationen en integrerad del av det dagliga arbetet.

³ Det bör noteras att den hälso- och sjukvårdspersonal som delegerar en arbetsuppgift till någon annan ansvarar för att denne har förutsättningar att fullgöra uppgiften (se 6 kap. 3 § PSL). Den bedömning som ligger till grund för beslut om delegeringen ska göras i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

⁴ Se 7 kap. 3 § SoL.

4.2.2 Medverka till god kvalitet

Av 14 kap. 2 § SoL framgår att var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten ska medverka till att verksamheten och de insatser som genomförs i den är av god kvalitet. Omsorgspersonal som genomför insatser inom äldreomsorgen har en skyldighet att medverka till god kvalitet enligt bestämmelsen. Bestämmelsen ger uttryck för hur viktig personalens kunskaper, engagemang och delaktighet är för verksamhetens kvalitet.

Därutöver följer av 14 kap. 3 § SoL att omsorgspersonalen har en skyldighet att rapportera missförhållanden eller risker för missförhållanden som uppstått i verksamheten (lex Sarah).

4.2.3 Inga vård- och omsorgsuppgifter är förbehållna undersköterskor förutom rollen fast omsorgskontakt

Det finns inga arbetsuppgifter inom vården och omsorgen som är förbehållna undersköterskor i lag (se avsnitt 4.5). Däremot är det bara den som har titeln undersköterska som får utses till fast omsorgskontakt för en äldre person med hemtjänst. Detta betyder att det är upp till den som bedriver verksamheten att avgöra hur arbetsuppgifterna inom äldreomsorgen ska fördelas mellan till exempel undersköterskor och vårdbiträden. Det här gäller också i fråga om medicinska uppgifter som omsorgspersonalen utför efter delegering eller instruktion av den legitimerade personalen. Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen får enbart delegera en arbetsuppgift till någon annan när det är förenligt med krav på en god och säker vård.⁵

4.2.4 Förekomsten av så kallad uppgiftsdifferentiering

I betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019) konstateras att det i praktiken inte görs skillnad i arbetsuppgifter mellan en undersköterska och ett vårdbiträde. De arbetar i princip med samma uppgifter trots skillnader i utbildning och formell kompetens. En tydligare differentiering av arbetsuppgifter utifrån kom-

⁵ 6 kap. 3 §, patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

petens uppfattas dock av många som eftersträvansvärt, men samtidigt svårt att genomföra på grund av den rådande personalbristen.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) har undersökt hur vanligt differentiering är i hemtjänst riktad till äldre personer samt vilka effekter en sådan differentiering kan få. Vård- och omsorgsanalys konstaterar att var tredje kommun har beslutat att differentiera mellan service och personlig omvårdnad. På kommunnivå har bara 4 procent differentierat hälso- och sjukvårdsuppgifter på gruppnivå, det vill säga fattat beslut om att enbart personal med undersköterskeutbildning utför hälso- och sjukvårdsinsatser. I stället ingår hälso- och sjukvård ofta när omvårdnad och service differentieras, så att omvårdnadspersonalen även utför hälso- och sjukvård, förutsatt att de fått det delegerat till sig (Vård- och omsorgsanalys 2023).

I de kommuner där arbetsuppgifterna skiljer sig åt – det handlar då om en uppdelning mellan service å ena sidan och personlig omvårdnad å den andra – är det ofta andra faktorer än yrkestitel som avgör om en medarbetare väljer att arbeta med personlig omvårdnad eller service. En medarbetare kan till exempel välja att arbeta med service för att få ett schema som är lättare att kombinera med övrigt liv. Myndigheten rekommenderar att det tas fram mer kunskap om vad som påverkar äldreomsorgens kvalitet och de långsiktiga effekterna av differentiering (ibid.).

Den bild som beskrivs ovan bekräftas av de dialoger som utredningen genomfört med verksamhetsföreträdare. Även om man genom införande av den skyddade yrkestiteln fått bättre förutsättningar att uppgiftsdifferentiera utifrån kompetens så bedömer man att det inte är möjligt att genomföra det på grund av det rådande personalläget. En kommunföreträdare som utredningen träffat menade tvärtom att uppgiftsdifferentiering är nödvändig för att just klara kompetensförsörjningsutmaningen och jobbar därför med att ta fram rutiner för ett sådant arbetssätt.

4.3 Omsorgspersonalens kompetens

4.3.1 Kunskaper och förmågor som omsorgspersonalen bör ha enligt Socialstyrelsens allmänna råd

För den personal som arbetar med att ge äldre personer stöd och hjälp i dagverksamhet, i ordinärt boende eller i ett särskilt boende (framför allt undersköterskor och vårdbiträden) finns allmänna råd om vilka kunskaper och förmågor de bör ha inom vissa områden. Dessa områden är följande:

- värdegrund,
- förhållningssätt och bedömningsförmåga,
- kommunikation, vilket inkluderar språkkunskaper som att kunna förstå, tala, skriva och läsa på svenska,
- regelverk,
- det normala åldrandet,
- åldrandets sjukdomar,
- funktionsbevarande omsorg m.m.,
- social omsorg,
- kropps nära omsorg,
- måltid, mat och näring,
- skötsel av hemmet,
- omsorg i livets slutskede, samt
- hälso- och sjukvård m.m.

I de allmänna råden anges att den som ska arbeta med stöd och hjälp till äldre personer kan uppnå de kunskaper och förmågor som rekommenderas i de allmänna råden genom godkänt resultat på någon av följande utbildningar

- 1 400 poäng från vård- och omsorgsprogrammet, eller
- 1 500 poäng som ingår i Statens skolverks (Skolverket) nationella yrkespaket för arbete som undersköterska.

I både dessa utbildningar ingår godkända betyg i svenska (sv) eller svenska som andraspråk (sva).⁶

4.3.2 Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor

Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor (Socialstyrelsen 2021) anger den kompetens (kunskaper, färdigheter och förhållningssätt) som enligt Socialstyrelsens bedömning behövs för att klara av arbetet som undersköterska med god kvalitet. Kompetensmålen ska kunna användas i bland annat utformning av utbildning och andra kompetensutvecklande insatser. Kompetensmålen är indelade i 26 kompetensområden, nämligen:

1. Förebygga, bevara och förbättra
2. Bedöma hälsotillståndet
3. Stödja det dagliga livet
4. Helhetssyn
5. Etik och delaktighet
6. Bemötande
7. Kommunikation
8. Samverkan och samarbete
9. Dokumentation
10. Anatomi, fysiologi och patofysiologi
11. Läkemedel
12. Vårdåtgärder
13. Hygien i vård och omsorg
14. Funktionsförmåga och funktionsnedsättningar
15. Psykisk ohälsa
16. Barns förutsättningar och behov
17. Äldre med komplexa behov

⁶ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.

- 18.Måltiden och hälsan
- 19.Förflyttningstekniker
- 20.Teknik i det dagliga livet
- 21.Missbruk och beroende
- 22.Risk och riskbeteende
- 23.I livets slutskede
- 24.Lagar och andra regler
- 25.Styrning och organisation
- 26.Utveckling på arbetsplatsen.

4.4 Utbildning för omsorgspersonal

Det finns olika vägar att utbilda sig till undersköterska eller vårdbiträde. Utbildningsvägarna är för närvarande dels gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram, dels genom komvux. Vårdbiträden kan också utbilda sig inom ramen för de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen upphandlar av fristående utbildningsanordnare. Utbildningarna bygger på det nationella yrkespaket för vårdbiträden som Statens skolverk (Skolverket) ansvarar för (se avsnitt 4.4.2).

4.4.1 Vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan

Vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan är ett yrkesprogram som leder fram till en yrkesexamen. Efter examen från programmet ska eleverna ha de kunskaper som behövs för att arbeta som till exempel omsorgspersonal i äldreomsorgen. I vård- och omsorgsprogrammet ingår 900 poäng gymnasiegemensamma ämnen och 1 400 programgemensamma ämnen. De programgemensamma består av vård- och omsorgskurser medan det i de gymnasiegemensamma ämnena ingår kurser som är gemensamma för samtliga gymnasieelever, som matematik, engelska och svenska. Noteras bör att det är obligatorisk för eleverna på vård- och omsorgspro-

grammet att läsa 200 poäng sv eller sva, till skillnad från andra yrkesprogram där det räcker att läsa 100 poäng i någotdera ämnet.⁷

För behörighet till vård- och omsorgsprogrammet krävs att eleven har godkända betyg från grundskolan i sv eller sva, engelska, matematik samt minst fem andra ämnen.⁸

I avsnitt 4.4.4 redogör utredningen för de examenskrav som gäller för vård- och omsorgsprogrammet samt hur stor andel av omsorgspersonalen som har en sådan examen.

4.4.2 Komvux

Omsorgspersonalen har oftast sin utbildning från komvux.

Reglerna om komvux finns i skollagen (2010:800). Där framgår att kommunerna ska tillhandahålla komvux på grundläggande nivå, gymnasial nivå och i svenska för invandrare (sfi).

Utbildning på gymnasial nivå i komvux syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.⁹ En vuxen är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå från och med den första 1 juli det år hen fyller 20 år, om hen är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.¹⁰ Andra regler gäller för yngre sökande.¹¹

Utöver kriteriet att den sökande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen finns i skollagen inte några krav på förkunskaper eller någon möjlighet för kommunen att bestämma om sådana. Som framgår ovan ska den vuxne i övrigt uppfylla föreskrivna villkor, men av förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning framgår att det endast är Skolverket som har rätt att meddela sådana särskilda förkunskapskunskapskrav.¹² Några förkunskapskrav som skulle vara relevanta för personer som vill läsa vård och omsorg i komvux har Skolverket inte beslutat om.

Komvux kan arrangeras i kommunens egen regi eller av fristående utbildningsleverantörer vars utbildning kommunen upp-

⁷ 4 kap. 23 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁸ 16 kap. 30 § skollagen (2010:800).

⁹ 20 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

¹⁰ 20 kap. 20 § skollagen.

¹¹ 20 kap. 20 § skollagen.

¹² 3 kap. 6 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

handlat. Kommunen är då fortsatt huvudman. Utbildning som motsvarar komvux kan också bedrivas som uppdragsutbildning på uppdrag av arbetsgivare.

Skolverkets nationella yrkespaket för undersköterska och vårdbiträde

Det är inte möjligt att läsa program i komvux (som till exempel vård- och omsorgsprogrammet). De elever som vill få en vård- och omsorgsutbildning kan dock läsa en sammanhållen yrkesutbildning, även kallat yrkespaket. Det är en kombination av nationella kurser på gymnasial nivå som är relevanta för ett specifikt yrke. Skolverket har i samråd med det nationella programrådet¹³ och representanter för branschen tagit fram nationella yrkespaket för undersköterskor och vårdbiträden. Yrkespaketen kan förutom i komvux läsas på gymnasieskolans introduktionsprogram.

Yrkespaketen vårdbiträde och undersköterska omfattar 800 respektive 1 500 poäng. Yrkespaketet undersköterska innehåller i huvudsak samma omfattning av yrkesämnen som vård- och omsorgsprogrammets programgemensamma ämnen samt sv 1 eller sva 1.¹⁴ Sv 1 och sva 1 ingår också i yrkespaketet för vårdbiträden. Vård- och omsorgskurserna i yrkespaketet för vårdbiträden ingår i yrkespaketet för undersköterskor, men där ingår även ytterligare kurser.

4.4.3 Hur omsorgspersonalens utbildningsnivå och utbildningsinriktning ser ut

Omsorgspersonalens utbildningsnivå och -inriktning kan beskrivas med hjälp av Svensk utbildningsnomenklatur (SUN)¹⁵. Nomenklaturen används för klassificering av enskilda utbildningar. Klassifikationen består av två indelningar: en nivå- och en inriktningsklassifikation. Utbildningsuppgifterna i SUN motsvarar den enskildes högsta utbildningsnivå oavsett om hen utbildats i Sverige eller i ett annat land.

¹³ Det nationella programrådet består av representanter från Arbetsförmedlingen, Kommunal, Myndigheten för yrkeshögskolan, Socialstyrelsen, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Vård- och omsorgscollege.

¹⁴ I samband med att GY25 träder i kraft kommer sv 1 och sva 1 heta sv nivå 1 respektive sva nivå 1.

¹⁵ <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/svensk-utbildningsnomenklatur-sun/>.

Det går utifrån uppgifterna i SUN inte att utläsa om en person har en examen eller inte (för uppgifter om andel av omsorgspersonalen som har en examen se avsnitt 4.4.4). Uppgifterna säger således inget om hur stor andel av omsorgspersonalen som har en svensk gymnasieexamen med inriktning mot vård och omsorg eller som har läst ett yrkespaket i komvux.

Utbildningsnivå

Enligt uppgifter från SUN tenderar utrikes född omsorgspersonal att ha högre utbildningsnivå jämfört med inrikes född personal. Bland de utrikes födda har 22 procent eftergymnasial utbildning (motsvarande högskola eller universitet). Motsvarande siffra för inrikes född personal är 13 procent. Cirka 4 procent av de utrikes födda och 0,4 procent av de inrikes födda har motsvarande en högskoleutbildning som är fyra år eller längre.

När det gäller utbildning på gymnasial nivå¹⁶ har ungefär 79 procent av den inrikes födda omsorgspersonalen en sådan utbildning, Motsvarande siffra för de utrikesfödda är ungefär 60 procent.

Utbildningsinriktning

Enligt uppgifter från SUN har 52 procent av de inrikes födda anställda i äldreomsorgen en utbildning med inriktning mot hälso- och sjukvård eller social omsorg. Motsvarande siffra för utrikes födda från övriga Europa är 47 procent, och för utomeuropeiskt född personal 43 procent. Den näst vanligaste utbildningsinriktningen både bland inrikes och utrikes födda är "allmän utbildning", som till exempel bred generell utbildning inom samhällsvetenskap eller naturvetenskap.

Undersköterskors respektive vårdbiträdens utbildningsbakgrund

Ett annat sätt att beskriva omsorgspersonalens utbildningsbakgrund på är att jämföra undersköterskors och vårdbiträdens utbildningsbakgrund. Enligt SUN hade år 2020 cirka 63 procent av under-

¹⁶ I utbildningar på gymnasial nivå ingår: gymnasial utbildning kortare än två år, gymnasial utbildning i två år och gymnasial utbildning i tre år.

sköterskorna en utbildning med inriktning mot hälso- och sjukvård eller social omsorg. För vårdbiträden uppgick den siffran till cirka 19 procent.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har analyserat undersköterskors och vårdbiträdens utbildningsbakgrund i kommunal verksamhet. Av deras uppgifter framgår att 9 av 10 undersköterskor har en vård- och omsorgsutbildning. Motsvarande siffra för vårdbiträden är 29 procent.¹⁷ Skillnaden mellan uppgifterna från SUN och SKR kan till viss del förklaras med att statistiken i SUN endast visar den högsta utbildning som en person har. Det innebär till exempel att personer som har en treårig gymnasieutbildning inom något annat område och som senare har utbildat sig inom vård och omsorg i komvux inte syns i statistiken.

4.4.4 Examen från gymnasieskolan eller komvux

För att få en gymnasieexamen från ett yrkesprogram, som till exempel vård- och omsorgsprogrammet, måste eleven uppfylla följande krav:

- Minst 2 250 godkända poäng från en utbildning som omfattar 2 500 gymnasiepoäng.
- Godkända betyg i kurserna sv 1 eller sva 1.
- Godkänt betyg i engelska 5.
- Godkänt gymnasiearbete.
- Minst 400 godkända poäng i de programgemensamma ämnena.

Det är också möjligt att få ut en examen från komvux på gymnasial nivå. Vilka kurser som ska ingå i en sådan examen beror bland annat på vilken typ av examen (yrkes- eller högskoleförberedande) som eleven vill ta ut. Gemensamt för de olika examensformerna är att de ska omfatta minst 2 400 poäng. För en yrkesexamen gäller godkända betyg i 100 poäng sv eller sva. För högskoleförberedande examen gäller dock högre krav på godkända betyg i sv eller sva.

¹⁷ <https://rapporter.skr.se/utbildningsbakgrund-underskoterskor-vardbitraden-och-stodassistenter.html>.

Andel av omsorgspersonalen som har gymnasieexamen

När det gäller svensk examen på gymnasial nivå så har cirka 34 procent av den inrikes födda personalen en sådan eller motsvarande från gymnasieskolan eller komvux. Motsvarande siffra bland utrikes födda från övriga Europa är 12 procent, och bland utomeuropeiskt födda 14 procent. En stor andel av både den inrikes och utrikes födda personalen saknar alltså examen från svensk gymnasieskola eller komvux. Det gäller 62 procent av de inrikes födda, 87 procent av de utrikes födda från övriga Europa och 81 procent av de utomeuropeiskt födda.

Även om personen saknar en examen kan hen ha en utbildning med inriktning mot vård och omsorg. Exempelvis kan hen ha läst ett yrkespaket i komvux eller inom ramen för en arbetsmarknadsutbildning. Det är dock inte möjligt att få uppgifter om hur stor andel av omsorgspersonalen som har en sammanhållen yrkesutbildning.

4.5 Undersköterska – en skyddad yrkestitel

Den 1 juli 2023 trädde regler om skyddad yrkestitel för undersköterskor i kraft i patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortat PSL, SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortat LSS. Titelskyddet innebär att endast den som har ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska får använda yrkestiteln. Titelskyddet gäller i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i verksamhet enligt SoL och LSS. Den som saknar bevis om rätt att använda titeln får inte heller använda en titel som kan förväxlas med yrkestiteln undersköterska.¹⁸

Enligt övergångsbestämmelser får dock den som vid ikraftträdandet är tillsvidareanställd med yrkestiteln undersköterska under en tioårsperiod räknat från ikraftträdandet fortsätta att använda titeln även om hen inte har fått bevis om rätt att använda den.¹⁹

¹⁸ 4 kap. 5 a och 6 §§ PSL, 3 kap. 3 § tredje stycket SoL och 6 § tredje stycket LSS.

¹⁹ Punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2021:739) om ändring i PSL.

4.5.1 Krav för att få beviset

I 4 kap. 5 § PSL och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2023:14) om skyddad yrkestitel för undersköterskor finns regler om de krav som gäller för att en person ska beviljas det aktuella beviset. Förenklat innebär reglerna att den person som ansöker om beviset ska ha läst en vård- och omsorgsutbildning på gymnasial nivå. Det spelar ingen roll om den sökande läst sin utbildning i gymnasieskolan, komvux, folkhögskola eller inom ramen för en arbetsmarknadsutbildning, så länge som utbildningen är på gymnasial nivå.

Därutöver krävs att den sökande ska kunna uppvisa godkända betyg i en viss mängd kurser eller ämnen som hen har läst. Det handlar om de vård- och omsorgskurser eller vård- och omsorgsämnen som har ingått eller ingår i vård- och omsorgsutbildning på gymnasial nivå samt sv eller sva.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd finns också en regel som möjliggör för den som inte når upp till kraven på godkända betyg att få beviset med hjälp av andra meriter som till exempel arbetslivserfarenhet.²⁰ Det kan till exempel handla om personer som inte har godkända betyg i sv eller sva. Den här regeln gäller dock enbart för de personer som har påbörjat sin vård- och omsorgsutbildning före den 1 juli 2023, det vill säga innan reglerna om skyddad yrkestitel trädde i kraft.

I skrivande stund har 100 000 undersköterskor fått ett bevis om skyddad yrkestitel.²¹

4.6 Ingen särskild svenskutbildning finns för den som vill arbeta i äldreomsorgen

Det finns idag inte något särskilt ämne på vare sig grundläggande eller gymnasial nivå i svenska språket som riktar sig specifikt till elever som vill arbeta eller redan arbetar inom omsorgen. Med få undantag gäller samma språkutbildning för alla personer med svenska som andraspråk oavsett exempelvis yrkesval. Som framgår ovan

²⁰ 9 § HSLF 2023:14.

²¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/100-000-underskoterskor-har-fatt-skyddad-yrkestitel--en-viktig-milstolpe-for-aldres-trygghet-och-att-sakra-kompetensen/>.

ingår sv eller sva i yrkespaketen undersköterska och vårdbiträde (se avsnitt 4.4).

Nedan följer en beskrivning av den tänkta utbildningsvägen för en utrikes född person som har kommit till Sverige i vuxen ålder. Där beskrivs också mycket kort vad som gäller för personer som kommer till Sverige i gymnasieålder men som saknar svensk grundskola.

4.6.1 Språkintröduktion i gymnasieskolan

Språkintröduktion är till för ungdomar som nyss har kommit till Sverige och som ännu saknar behörighet att studera på ett nationellt program i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Utbildningen har fokus på svenska språket och de ämnen som eleven behöver för att kunna gå vidare i gymnasieskolan. Eleven ska få och följa en individuell studieplan som beskriver målet och innehållet i hens utbildning.

Elever som läser språkintröduktion kan få undervisning i enbart svenska eller svenska som andraspråk under en kort inledande period. I övrigt ska utbildningen baseras på den inledande bedömning som görs och de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning.

Nyanlända elevers kunskaper ska bedömas när de tas emot vid intröduktionsprogrammet språkintröduktion.²² Det innebär att elevens bakgrund, skolerfarenheter, språk- och ämneskunskaper och eventuella yrkeserfarenheter ska kartläggas.²³

4.6.2 Sfi – den första byggstenen i utbildningen i svenska för vuxna

Sfi är den första byggstenen i den utbildning i svenska som erbjuds andraspråkstalare som kommit till Sverige i vuxen ålder.

Inom sfi finns det fyra kurser (A, B, C och D) och tre studievägar (1, 2 och 3). Studieväg 1 riktar sig till elever som har kort eller ingen skolbakgrund. Studieväg 2 riktar sig till elever vars skol-

²² 7 kap. 14 a § skollagen.

²³ <https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/gymnasieprogrammen/introduktionsprogram>.

bakgrund är kortare än motsvarande svensk gymnasieskola. Studieväg 3 vänder sig till de elever vars skolbakgrund motsvarar svensk gymnasieskola eller som har deltagit i högskolestudier.²⁴

År 2022 läste 123 000 individer sfi, en minskning med 7 procent jämfört med 2021. Av dessa läste 21 procent inom studieväg 1, 42 procent inom studieväg 2 och 37 procent inom studieväg 3.

De som saknar grundläggande kunskaper i svenska har rätt att delta i sfi

En person har rätt att delta i sfi från och med det andra kalenderåret då hen fyller 16 år om hen är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i det svenska språket som utbildningsinsatsen syftar till att ge (20 kap. 31 § skollagen).

Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket syftar utbildningen till att ge dem som saknar grundläggande läs- och skrivkunskaper möjlighet att förvärva sådana (20 kap. 4 § femte stycket skollagen). Det övergripande målet är att eleven ska få sådana kunskaper i det svenska språket att hen ska kunna kommunicera och delta i vardagsliv, samhällsliv och yrkesliv samt fortsatta studier.

Undervisningen är kostnadsfri för eleven och går att genomföra på heltid, deltid eller kombinerat med praktik, arbetslivsorientering, validering eller annan utbildning i komvux.

Genomströmningen på sfi är låg

I en tämligen ny forskningsrapport presenteras en analys av genomströmningen och studieresultaten i sfi. Rapportförfattarna fastslår att genomströmningen i sfi är allmänt låg. En majoritet av deltagarna i sfi slutför inte den sista kursen i utbildningen (kurs D). Av de drygt 57 000 personer som forskarna följde hade enbart knappt 31 procent slutfört kurs D tre år efter inskrivningsdatumet. När forskarna kontrollerade gruppen efter ytterligare tre år hade andelen som slutfört sin kurs inte ökat.

²⁴ <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-svenska-for-invandrare-sfi/laroplan-for-vux-och-kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi/styrdokument-satter-ramarna-for-ditt-arbete-inom-komvux-i-svenska-for-invandrare>.

Som en konsekvens av den låga genomströmningen i sfi går inte många elever vidare till ytterligare utbildningar i svenska i komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Enligt den nämnda studien var det endast drygt 20 procent av dem som slutfört sfi-utbildningen som också slutförde utbildningen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. En ännu lägre andel, under tio procent, gick vidare och slutförde den sista gymnasiekursen i svenska som andraspråk. Andelarna var i det närmaste konstanta oavsett inskrivningsår i sfi, men varierade utifrån deltagarnas utbildningsbakgrund (Eriksson och Roth 2022).

Många slutför alltså inte hela språkutbildningsresan inom det formella utbildningssystemet och kan därmed inte visa att de har svenskkunskaper motsvarande nioårig grundskola eller avslutad gymnasieutbildning.

Av en nyligen publicerad rapport från Skolverket framgår att genomströmningen i sfi varierar kraftigt beroende på vilken studieväg och vilken kurs inom studievägen som eleverna började sin utbildning på. De elever som tar längst tid på sig att slutföra sfi är elever med kort studiebakgrund. En knapp femtedel av eleverna som studerade på studieväg 1 behövde betydligt fler undervisningstimmar per kurs för att uppnå godkänt betyg jämfört med kursdeltagare på övriga studievägar.

En orsak till den låga genomströmningen är att elever i regel arbetar parallellt med studierna. De studerar då oregelbundet och vanligtvis få timmar i veckan (Skolverket 2024a). Genomströmningen påverkas också av mängden studieavbrott under pågående studier. Under 2022 var det 46 procent som avbröt sin sfi-kurs (Skolverket 2024a). Enligt Skolverket är en vanlig orsak till studieavbrotten att elever får ett arbete. Andra orsaker är att elever får en praktikplats, flyttar från kommunen eller avbryter studierna av familje- eller hälsoskäl.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen föreslår i lagrådsremissen Skärpta krav i sfi att rätten att delta i sfi som huvudregel ska begränsas till tre år. Regeringen bedömer att begränsningen bör resultera i en högre genomströmning samt att utrikes födda personer får bättre förutsättningar att snabbare etablera sig i samhället.²⁵

²⁵ Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi s. 31 ff.

4.6.3 Svenska som andraspråk på grundläggande och gymnasial nivå

Ämnet sva på grundläggande nivå går att läsa som hel kurs, eller uppdelad på fyra delkurser. Ämnet omfattar totalt 700 poäng och är till för personer som inte har svenska som förstaspråk. Syftet med samtliga delkurser är att eleven utvecklar kunskaper i och om det svenska språket. Lite förenklat går det att säga att eleven genom att läsa delkurserna förväntas utveckla kunskaper och färdigheter i svenska språket som motsvarar nivån i årskurs 9 i grundskolan. Vidare ska eleven genom undervisningen ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att:

- formulera sig och kommunicera i tal och skrift,
- anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang,
- urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer,
- läsa och analysera sakprosa och skönlitteratur för olika syften, och
- söka information från olika källor och värdera innehållet.

Ämnet sva på gymnasial nivå innehåller tre kurser (sva 1–sva 3) och syftar till att utveckla elevens färdigheter i och kunskaper om det svenska språket. Kursen sva 1 ingår i yrkespaketen för undersköterskor respektive vårdbiträden. Sva 1 omfattar 100 poäng och bygger på de kunskaper som grundskolan ger eller motsvarande. Kursens centrala innehåll består bland annat av följande:

- Muntliga presentationer och muntligt berättande för olika mottagare. Strategier för att förstå och göra sig förstådd i samtal och diskussioner.
- Skriftlig framställning av texter för kommunikation och reflektion. Strategier för att skriva olika typer av texter som är anpassade efter ämne, syfte, situation och mottagare.
- Svenska språkets ordförråd och struktur i olika kommunikationsinsatser.
- Läsning av och samtal om texter som används i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv.

- Läsning av och samtal om modern skönlitteratur författad av såväl kvinnor som män som ger inblick i olika kulturer, allmänmänskliga teman och svenska referensramar.
- Språklig variation i Sverige och i det svenska språket, med tonvikt på hur språkvariationen hänger samman med till exempel ursprung och bostadsort, ålder, kön och social bakgrund.
- Jämförelse mellan svenska språket och elevens modersmål.
- Reflektion över språkinlärning.

4.6.4 Omsorgspersonalens språkutbildning i siffror

I detta avsnitt redovisas ett urval av uppgifter om omsorgspersonalens utbildningsnivå gällande svenska språket. Uppgifterna är hämtade från SCB och avser kurser som personalen har fått godkända betyg i.

De redovisade uppgifterna representerar inget exakt mått på språkkunskaper hos omsorgspersonalen

Uppgifterna om personalens utbildningsnivå gällande svenska språket som redovisas nedan representerar inget exakt mått på personalens faktiska språkkunskaper. Det kan vara både så att en medarbetare har en högre grad av språkkunskaper än vad ett godkänt betyg i en viss kurs indikerar och att hen har en lägre. Det finns flera orsaker till detta.

Uppgifterna som redovisas nedan avser alltså godkända betyg i kurs. Det betyder att den som har läst en kurs (deltagit i undervisning) men inte slutfört den inte räknas in. Den personen kan ju ha utvecklat vissa språkkunskaper i kursen, även om dessa kunskaper inte är tillräckliga för ett godkänt betyg.

Det är också så att godkänt betyg på en kurs kan innebära att personen som läst kursen har allt från lägsta godkända betyg (vilket i aktuellt betygssystem innebär ett E) till högsta betyg (A enligt aktuellt system), och det ställs betydligt högre krav på kunskaper för exempelvis ett A än ett E.

I senare kapitel (framför allt kapitel 12) redovisas vissa problem som utredningen observerat gällande kursen sva 1, vilken alltså

ingår i yrkespaketen för undersköterskor och vårdbiträden. Ett av problemen avser bedömning. Det verkar som att elever ibland får ett godkänt betyg i sva 1 utan att de egentligen har de språkkunskaper som enligt betygskriterierna i ämnesplanen krävs för detta. På så sätt innebär alltså ett godkänt betyg i sva 1 inte med självklarhet att den som fått betyget har de språkkunskaper som hen borde efter avslutad kurs.

En annan faktor som gör att uppgifter om godkända betyg inte med självklarhet speglar språkkunskaperna hos omsorgspersonalen är det faktum att lärande (till exempel utveckling av en persons andraspråk) inte bara sker i formell utbildning. I teorier om livslångt lärande skiljer man ibland mellan formella, icke-formella och informella miljöer för lärande (jämför Bjursell 2020). Utifrån detta synsätt sker lärande (1) i formell utbildning (formella miljöer för lärande), till exempel komvux (vari sfi och sva ingår). Det sker också i (2) exempelvis studiecirklar, uppdragsutbildningar och annan utbildning som ligger utanför det formella utbildningssystemet (icke-formella miljöer för lärande), och (3) i det dagliga livet (informella miljöer för lärande). Uppgifterna kring godkända betyg i olika kurser speglar alltså enbart det lärande (i detta fall utveckling av kunskaper i svenska språket) som sker i formella miljöer. Det speglar inte direkt det lärande som sker i informella eller icke-formella miljöer (även om det naturligtvis kan bidra till en persons presentationer i formella miljöer för lärande). När det gäller uppgifter om den utrikes födda omsorgspersonalens utbildning i svenska språket kan det med andra ord vara så att en medarbetare som vistats i landet en längre tid har utvecklat kunskaper i svenska språket (i informella eller icke-formella miljöer) som går utöver dem som krävs för godkänt betyg i den eller de kurser som hen läst.

Personalen har läst olika kombinationer av kurser i svenska

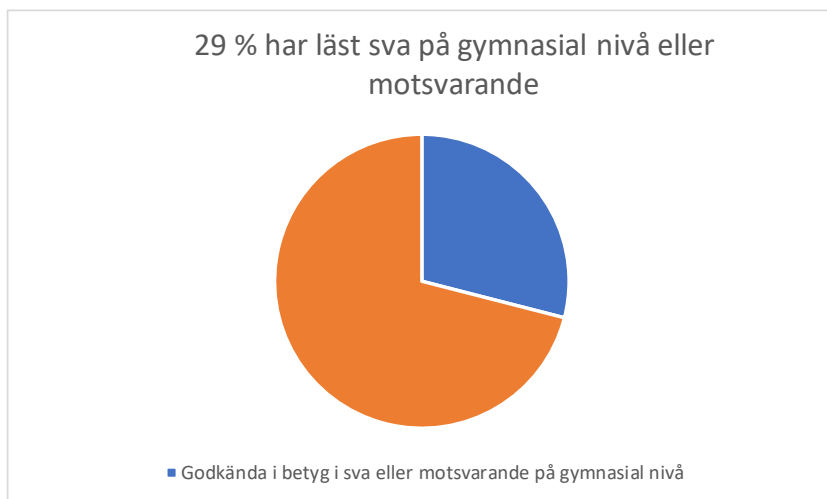
Som framgår ovan (avsnitt 4.4.2) finns inga egentliga förkunskapskrav i komvux. Det innebär att det är möjligt för en person att exempelvis påbörja studier i sva på grundläggande nivå utan att först ha slutfört sfi, eller att läsa sva på gymnasial nivå utan att först ha läst sva på grundläggande nivå. Uppgifterna från SCB visar följaktligen att äldreomsorgens personal har läst olika kombinationer av kurser

i svenska språket, och att det är en relativt liten andel av de utrikes födda medarbetarna som har läst alla kurser i svenska språket som erbjuds upp till och med sva 1.

Av de utrikes födda medarbetarna har 29 procent läst sva på gymnasial nivå eller motsvarande

En uppgift som är särskilt intressant för denna utredning är andelen av de utrikes födda medarbetarna som har godkända betyg i någon kurs i svenska (ofta rör det sig om ämnet sva) på gymnasial nivå. Som framgått ingår en kurs motsvarande denna nivå (sv 1 eller sva 1) i yrkespaketet för undersköterskor respektive vårdbiträden, och det är utbildning i svenska på denna nivå som krävs för ett bevis om skyddad yrkestitel för undersköterskor. Andelen av de utrikes födda som har ett godkänt betyg i en sådan kurs är 29 procent.

Figur 4.1 Andel utrikes födda medarbetare som har godkända betyg i någon kurs i sva eller motsvarande på gymnasial nivå

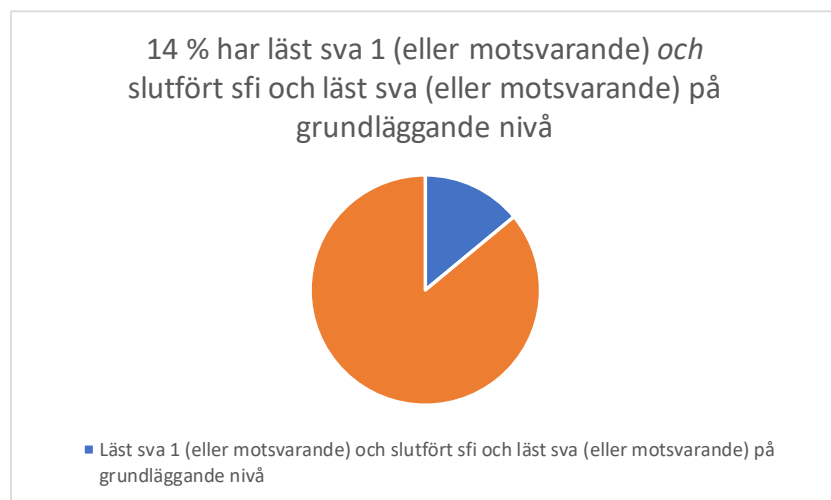


Källa: SCB.

Av de utrikes födda medarbetarna har 14 procent läst sva 1 och slutfört sfi och läst sva på grundläggande nivå

Det är alltså möjligt att läsa sva på gymnasial nivå utan att först ha slutfört sfi eller läst sva på grundläggande nivå. Endast 14 procent av de utrikes födda medarbetarna i äldreomsorgen har läst kursen sva 1 eller motsvarande och alla kurser som kan sägas föregå sva 1, det vill säga hela sfi och alla kurser i sva på grundläggande nivå.

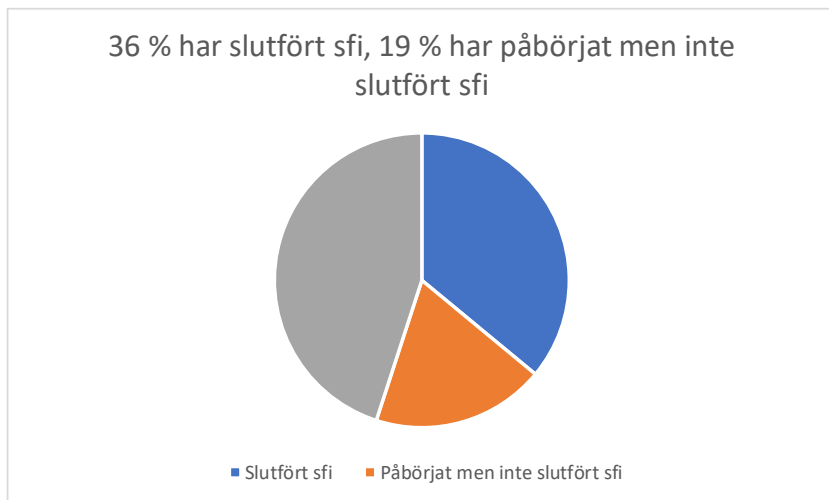
Figur 4.2 Andel av de utrikes födda medarbetarna som har läst sva 1 och slutfört sfi och läst sva på grundläggande nivå



Källa: SCB.

Av de utrikes födda medarbetarna har 36 procent läst klart sfi, och 19 procent har påbörjat men inte slutfört sfi

Som redovisats i avsnitt 4.6.2 är sfi den första ”byggstenen” i en utrikes född persons utbildning i svenska. Av de utrikes födda medarbetarna har 36 procent läst klart sfi. De har med andra ord godkänt betyg i kursen sfi D (eller motsvarande enligt tidigare utbildningsordning). Denna siffra ger dock inte hela bilden av personalens utbildning på sfi-nivå. Det är också så att 19 procent av de utrikes födda medarbetarna har påbörjat men inte slutfört sfi.

Figur 4.3 Andel som har slutfört sfi, andel som påbörjat men inte slutfört sfi

Källa: SCB.

Av de utrikes födda medarbetarna har 12 procent varken slutfört sfi eller läst kurser i sva

Det finns en grupp medarbetare i äldreomsorgen som har mycket kort utbildning i svenska. Bland de utrikes födda medarbetarna har 12 procent varken slutfört sina studier i sfi eller läst kurser i sva på grundläggande eller gymnasial nivå med godkänt resultat.

Figur 4.4 Andel utrikes födda medarbetare som varken har slutfört sfi eller har godkända betyg i sva (eller motsvarande) på grundläggande eller gymnasial nivå



Källa: SCB.

4.7 Verksamhetsföreträdare vittnar om bristande språkförmåga hos personer som utbildats i komvux

Samtliga verksamhetsföreträdare som utredningen har pratat med, såväl inom offentlig som enskild regi, vittnar om brister i den språkutbildning som omsorgspersonalen får i komvux. Nedan följer en sammanställning av dessa vittnesmål.

En av kommunerna som utredningen pratade med berättade att de inte längre beaktar vilken utbildning som omsorgspersonalen har när de ska avgöra vilka som ska fortbildas inom språk. Representerarna menar att utbildningen inte "tillför något värde" vid den bedömningen. Många verksamhetsföreträdare berättade också att delar av den utbildade personalen enbart har svenskkunskaper som motsvarar sfi-nivå C eller D. Detta har framkommit i samband med att kommunerna av olika skäl har nivåbedömt språkkunskaperna hos sin personal. En av de intervjuade kommunerna som "språktestar" samtliga arbetssökande uppgav att de flesta som anställs ligger på nivå Gers B1 (läs om Gers-nivåer i kapitel 7).

En del undersköterskor och vårdbiträden som deltagit i dialogmötena uppgav att utbildningen är alltför ”teoretisk” och saknar fokus på de ”kommunikativa bitarna” som yrket kräver. De menar att man behöver lära sig ”vardagsspråket” som används inom äldreomsorgen. En andraspråkstalande undersköterska berättade att hon inte förstod varför hon var tvungen att läsa sva för att bli undersköterska: ”innehållet hade inget med mitt jobb att göra”, sa hon. Däremot uppgav en annan andraspråkstalande undersköterska att hon uppskattade ämnet sva och att hon ”lärde sig mycket svenska” genom att läsa kursen även om den var mycket svår.

Resultaten från dialogerna visar också att många representanter från äldreomsorgsförvaltningen upplever att den kommunala vuxenutbildningen inte tar sitt uppdrag på ”allvar” eller har ”abdikerat” inför det. Representanterna upplever att det ansvar som enligt gällande ordning bör ligga på den kommunala vuxenutbildningen – att ”klä elever” med relevanta kunskaper och färdigheter – förskjutits till äldreomsorgen.

Trots brister i utbildningen är det en majoritet av kommunföreträdare som föredrar personal med utbildning framför den utan sådan utbildning. Enligt företrädare går det att se hur självförtroendet växer hos dem som ges möjlighet till fortbildning. De ”blomstrar” och ”vågar prata mer”.

De representanter från arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningar som deltagit i dialogmötena motsätter sig inte det som sagts i dialogerna med äldreomsorgens representanter om undersköterskors och utbildade vårdbiträdens språkliga kompetens. En sva-lärare som utredningen pratade med känner stor ”press” på att godkänna elever som läser sva inom ramen för ett yrkespaket även om de inte uppnått kursmålen. En annan sva-lärare valde trots pressen att underkänna en hel klass med elever som redan fått godkända betyg i sina vård- och omsorgsämnena. Pressen härrör bland annat från att ”man inte vill vara den” som gör att en person inte får underskötersketiteln. Andra sva-lärare upplever att det finns en outtalad press från politiskt håll om att bidra till kompetensförsörjningen genom att utbilda så många undersköterskor och vårdbiträden som möjligt.

Inte enbart lärare som utredningen pratat med, utan också bland annat rektorer och kvalitetsutvecklare, upplever att det finns förväntan på snabb genomströmning inom yrkespaketet, vilket missgynnar lärande i allmänhet och språkutveckling i synnerhet. Vidare

uppges att problemet finns i hur den kommunala vuxenutbildningen är utformad. Den ska kunna tillgodose många olika elevers utbildningsbehov och deras förutsättningar att ta till sig utbildningen, genom att skapa olika former av individuella utbildningslösningar. Det här betyder att en elev ska kunna läsa en kurs på kort tid, halvtid eller helt på distans utan någon lärarledd undervisning för att till exempel kunna arbeta och ta hand om familjen samtidigt. Det här, menar vissa, borgar inte för lärande och språkutveckling, särskilt inte för gruppen med kort utbildningsbakgrund.

5 Kompetensförsörjningen i äldreomsorgen

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera och redovisa konsekvenser av språkraven för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning i såväl offentlig som privat regi. I detta i kapitel ges därför en bild av den kompetensförsörjningsutmaning som äldreomsorgen står inför, utifrån bland annat demografi, befolkningsprognoser och vittnesmål från de verksamhetsföreträdare som utredningen talat med.

Andelen äldre personer i landet ökar, vilket leder till ett ökat behov av omsorg om äldre. Fler äldre personer med mer komplexa och sammansatta behov bor hemma i stället för att skrivas in i den slutna vården. Det påverkar också kompetensförsörjningen. Detta sker samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder minskar. Det gäller dock inte för gruppen utrikes födda; personer som är utrikes födda i yrkesför ålder blir tvärtom fler. Det är från denna grupp som äldreomsorgen främst rekryterar i dag.

Kompetensförsörjningen försvåras också av att det är för få människor som vill arbeta i äldreomsorgen och stanna kvar i yrket långsiktigt. I olika sammanhang har brister i arbetsmiljön beskrivits som en av orsakerna till detta.

5.1 Ansvaret för en god kompetensförsörjning

God kompetensförsörjning innebär att det finns tillräcklig tillgång till yrkeskompetent personal för att motsvara den efterfrågan som huvudmän och utförare vid varje givet tillfälle har (SOU 2017:21).

Ansvaret för kompetensförsörjningen i äldreomsorgen ligger i första hand på utförarna av äldreomsorg, det vill säga kommunerna och privata utförare. I avsnitt 3.4.3 beskriver utredningen hur verk-

samheternas ansvar för kompetensförsörjningen kommer till uttryck bland annat i bestämmelsen i 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL. Av den bestämmelsen följer att verksamheterna har ett ansvar för att säkerställa att äldreomsorgens verksamheter är av god kvalitet och att det finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet. I förarbetena beskrivs också detta ansvar närmare (prop. 1996/97:124 s. 48).

Staten har också ett ansvar för kompetensförsörjningen, men på ett mer övergripande och långsiktigt sätt. Staten har möjlighet att påverka kompetensförsörjningen genom en rad åtgärder inom flera politikområden som till exempel arbetsmarknad, utbildning och arbetsmiljö. Exempelvis styr staten på olika sätt formen, innehållet och kvaliteten gällande utbildningssystemet. Det lägger i sin tur grunden för den långsiktiga kompetens- och kunskapsutvecklingen i landet.

5.2 Förhållanden som har betydelse för kompetensförsörjningen

5.2.1 Andelen äldre ökar i befolkningen

Vi lever i dag längre och får generellt fler friska år, vilket resulterar i en äldre befolkning. År 2020 var 20 procent av befolkningen i Sverige 65 år eller äldre, och fram till 2050 beräknas andelen öka till cirka 24 procent (SCB 2021). Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) prognoser väntas den starkaste ökningen i befolkningen ske bland de äldsta. Antalet personer som är 65 år eller äldre bedöms öka med mer än en halv miljon eller 24 procent. Snabbast kommer antalet personer som är 80 år eller äldre att öka. Denna åldersgrupp beräknas öka med 325 000 personer mellan år 2022 och år 2040, vilket motsvarar en ökning med 55 procent. År 2040 väntas antalet personer som är 65 år eller äldre att uppgå till närmare 2,7 miljoner. Omkring 900 000 av dessa kommer att vara 80 år eller äldre. År 2023 uppgick antalet i åldersgruppen 80 år eller äldre till ungefär 600 000.¹ Den starka tillväxten av antalet äldre förväntas öka behovet av arbetskraft inom äldreomsorgen (SCB 2024).

¹ https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningspyramid-for-sverige/#Senaste_aret.

I fokus för äldreomsorgens framtida utmaningar ligger inte alla de kvinnor och män som fyllt 65 år utan framför allt de i de allra äldsta åldersgrupperna, det vill säga personer som är 80 år och äldre.

5.2.2 Fler äldre personer med sammansatta och komplexa behov bor hemma

Den tekniska utvecklingen, med fokus på e-hälsa, digitalisering och välfärdsteknik, ger förutsättningar för äldre personer att i större utsträckning få vård och omsorg i hemmet och därmed kunna stanna längre hemma. Sjuka äldre med komplexa och sammansatta behov kan med hjälp av teknik få vård i hemmet och även i viss mån ge sig själva vård. Tekniken kan också ge utökade möjligheter för äldre personer att självständigt hantera vardagen trots fysiska och kognitiva funktionsnedsättningar. Den här omställningen innebär dock också att allt fler äldre personer med komplexa och sammansatta vård- och omsorgsbehov kan få kvalificerad sjukvård i sitt hem, i stället för att bli inskriven i den slutna vården. Detta innebär att den omsorgspersonal som den äldre personen möter i sitt hem behöver ha den kompetens som krävs för att tillgodose dennes komplexa och sammansatta behov.

5.2.3 Befolkningen i pensionsålder växer i förhållande till den arbetsföra befolkningen

Något som också kan påverka kompetensförsörjningen är förhållandet mellan antalet personer i landet som är i arbetsför ålder och personer som inte är det (försörjningskvoten). Enligt uppgifter från SCB bor det närmare 36 personer i pensionsålder per 100 personer i arbetsför ålder i Sverige. Det är en ökning med över sex personer i den äldre gruppen jämfört med år 2000. Den demografiska utvecklingen, med allt fler äldre, innebär att försörjningskvoten förväntas öka i förhållande till antalet personer i åldersspannet 20–64 år. En konsekvens av den demografiska obalansen är att arbetskraftsbristen förväntas fortsätta att öka i hela landet och påverka stora delar av arbetsmarknadens möjlighet att rekrytera personal med rätt yrkeskompetens (Nordin och Hammarlund 2024).

Arbetskraftsbristen medför också en ökad konkurrens om tillgänglig arbetskraft.

5.2.4 Störst ökning bland de utrikes födda

Enligt SCB:s prognoser om sysselsättningsutveckling förväntas utrikes födda stå för nästan 70 procent av den totala sysselsättningsökningen. Det beror dels på att det blir fler utrikes födda i yrkesaktiv ålder, dels på att förvärvsfrekvensen bland utrikes födda bedöms öka. Bland utrikes födda väntas antalet sysselsatta i åldrarna 20–64 år öka med 285 000 personer mellan 2021 och 2040. Antalet sysselsatta inrikes födda i samma åldrar beräknas öka i betydligt mindre omfattning, med 50 000 (SCB 2024). Detta betyder att de som bedriver äldreomsorg i stor utsträckning kommer vara beroende av den utrikes födda arbetskraften för att klara sitt uppdrag.

5.2.5 Antalet sysselsatta inom äldreomsorgen behöver öka kraftigt

Enligt prognoser från SCB bedöms antalet sysselsatta i äldreomsorgen behöva öka med nästan 45 procent mellan år 2021 och år 2040. Detta gäller om ingenting förändras i fråga om till exempel personaltätet, arbetstid och arbetssätt. Det motsvarar en ökning med 120 000 personer. År 2040 beräknas omkring 385 000 personer vara sysselsatta inom äldreomsorgen (Vård- och omsorgsanalys 2024).

En personalprognos som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tagit fram visar att det fram till 2031 förväntas behövas 34 500 fler undersköterskor i kommunernas äldreomsorg till följd av ökningen av antalet äldre. Därtill förväntas drygt 38 000 undersköterskor gå i pension, vilket innebär att det sammantaget kommer behöva rekryteras nästan 72 000 undersköterskor fram till 2031. I fråga om vårdbiträden behöver nästan ytterligare 20 000 rekryteras som följd av ökningen av antalet äldre och pensioneringar (SKR 2022).

I en nyligen publicerad rapport från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) undersöker myndigheten hur det offentliga åtagandet i bland annat äldreomsorgen kan utvecklas till år 2040. Myndigheten bedömer att antalet sysselsatta

behöver öka med 91 000 personer fram till 2040 om dagens bemanningsnivå ska kunna bibehållas (Vård- och omsorgsanalys 2024).

För att möta kommande krav menar SKR (2018) att fler personer behöver utöka sin arbetstid (heltidsresan), och tiden som personer befinner sig i arbetslivet behöver förlängas. Tekniken behöver också utnyttjas bättre och arbetsplatsen bli mer attraktiv. Arbetsmiljön och arbetsvillkoren behöver också förbättras om det ska bli lättare att rekrytera och behålla personal.

Det kan noteras att Valförskommisionen i sin slutredovisning påpekar att det bör ses över om de prognoser som görs över välfärdens behov av personal är tillräckliga och om de bör utvecklas och samordnas (Finansdepartementet 2021).

5.2.6 För få sökande med vård- och omsorgsutbildning

Det råder brist på arbetssökande med vård- och omsorgsutbildning på gymnasial nivå. Av SCB:s arbetsmarknadsbarometer framgår att en majoritet av de tillfrågade arbetsgivarna anger att det råder brist på såväl nyutexaminerade som yrkeserfarna vård- och omsorgsutbildade.² SCB prognostiserar att tillgången på vård- och omsorgsutbildade behöver öka med ungefär fem procent fram till 2040 samtidigt som efterfrågan beräknas öka med ungefär 40 procent till år 2040 (SCB 2024). SCB bedömer att hälften av tillväxten beror på ett ökat personalbehov inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården då befolkningen ökar och antalet äldre personer blir fler. Ungefär lika mycket väntas efterfrågan öka på grund av ökade krav på formell utbildning inom bland annat yrkena undersköterska och vårdbiträde. Sammantaget bedömer SCB att det fortsättningsvis kommer att råda en brist på vård- och omsorgsutbildade om inte många fler utbildas (ibid.).

Arbetsförmedlingen (2019) menar att en konsekvens av bristen på sökande till äldreomsorgen blir att rekryteringar tar längre tid, att befintlig personal får mer att göra samt att arbetsgivare nödgas att sänka kraven på utbildning och erfarenhet. Detta riskerar enligt Socialstyrelsen (2020c) att få konsekvenser i form av försämrad arbetsmiljö för personalen.

² <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/>.

5.2.7 Arbetsmiljön i äldreomsorgen

Arbetsgivaren har ansvar för personalens arbetsmiljö. Den har en skyldighet att tillse att personalen kan utföra sina arbetsuppgifter på ett tryggt och säkert sätt utan att riskera ohälsa eller olycksfall.³ En trygg och säker arbetsmiljö är inte bara central för omsorgspersonalens välbefinnande, den är också en viktig förutsättning för att personalen ska kunna ge en omsorg av god kvalitet. Detta har ofta påtalats av de verksamhetsföreträdare som utredningen har fört dialog med.

Resultatet av en omfattande tillsyn av arbetsmiljön i äldreomsorgen som genomförts av Arbetsmiljöverket visar på stora brister. Det handlar bland annat om att personalen inte kan påverka sin arbetstid, exempelvis då oväntade situationer uppstår hos omsorgstagare, och att personalen inte får tillräckligt med tid för återhämtning och reflektion. I Arbetsmiljöverkets rapport konstateras att det finns ett stort behov av att förbättra det förebyggande arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen (Arbetsmiljöverket 2020).

Personalens arbetsmiljö påverkas av arbetsförhållandena på arbetsplatsen (det handlar till exempel om stress, otrygga anställningar och hög arbetsbelastning). Inom äldreomsorgen har dessa förhållanden försämrats över tid (Szebehely m.fl. 2017; Kommunal 2018; Strandell 2020). I jämförelse med andra nordiska länder är situationen sämre i Sverige på flera områden (Szebehely m.fl. 2017). Det finns även skillnader i arbetsförhållanden inom Sverige. Omsorgspersonalen i storstäder har generellt bättre anställningsförhållanden men sämre arbetsvillkor jämfört med personalen i tätort och landsbygd (Jönsson och Szebehely 2018). Den höga arbetsbelastningen i äldreomsorgen kan också ha en negativ påverkan på livskvaliteten hos personalen (Sjöberg m.fl. 2020).

Andra viktiga förbättringsområden handlar om utökat stöd från arbetsledare och kollegor, samt att personalen ges ökat inflytande över sitt arbete och tid för återhämtning.

Bristerna i arbetsmiljön har i olika sammanhang lyfts fram som en av orsakerna till att inte fler söker sig till äldreomsorgen eller att de som gör det inte väljer att stanna kvar i yrket (Szebehely m.fl. 2017; Kommunal 2018 och 2023; Strandell 2020; SOU 2017:21; SOU 2020:70; SOU 2021:52). I en medlemsundersökning genom-

³ Jfr 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

förd av Kommunal (2023) uppgav ungefär hälften av de tillfrågade att de inte ville stanna kvar i yrket om tre år, på grund av orsaker kopplade till arbetsmiljön.

Utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning för vård och omsorg om äldre (SOU 2021:52) har identifierat fyra temaområden som är viktiga för kompetensförsörjningen. För varje identifierat område har utredningen också lämnat rekommendationer. Flera av dessa temaområden har koppling till arbetsmiljön och innehåller rekommendationer till bland annat arbetsgivarna. Ett av dessa områden handlar om att det behöver skapas trygga arbetsförhållanden. För detta ändamål rekommenderar utredningen bland annat att tillsvidareanställningar blir norm. Ett annat område är stärkandet av ledarskapet. Det menar utredningen bör göras genom att arbetsgruppernas storlek begränsas och chefer kompetensutvecklas. Ytterligare ett område är att förnya, behålla och utveckla kompetens hos personalen. För det behövs enligt utredningens rekommendation att all omsorgspersonal har vård- och omsorgsutbildning.

5.3 Verksamhetsföreträdares beskrivning av rekryteringssituationen

De verksamhetsföreträdare som utredningen har fört dialog med målar upp en bild av en ansträngd rekryteringssituation. En betydande andel av företrädarna menar att det hela tiden blir svårare att rekrytera personer med lämplig erfarenhet och utbildning till äldreomsorgen. En del menar att det inte bara råder brist på utbildad personal utan personer som överhuvudtaget vill arbeta i omsorgen, oavsett utbildningsbakgrund.

Vid dialogerna har det framkommit att bristen på sökande har påverkat verksamheternas kravnivå avseende arbete inom äldreomsorgen. Exempelvis berättade en verksamhetsföreträdare att man på grund av låg arbetslöshet i regionen och konkurrensen om arbetskraften behöver rekrytera personer som ännu inte slutfört sina studier i komvux i svenska för invandrare (sfi). Sammantaget verkar verksamhetsföreträdarna uppleva att de är i en pressad situation då de behöver tampas med å ena sidan den rådande personal-

bristen och å andra sidan kraven på att upprätthålla verksamheten och dess kvalitet.

5.3.1 Många som söker sig till äldreomsorgen är andraspråkstalare

En majoritet av verksamheterna har under dialogerna framhållit att det främst är andraspråkstalare som söker sig till äldreomsorgen, det gäller också för de ordinarie tjänsterna som de utlyser. Det är inte heller ovanligt att dessa personer har kort utbildningsbakgrund och i övrigt står långt ifrån arbetsmarknaden. Verksamhetsföreträdarna upplever att många av de sökande saknar såväl de omsorgs- som språkkunskaper som krävs för att kunna arbeta i äldreomsorgen på ett tryggt och säkert sätt. De känner sig dock nödgade att anställa dem ändå.

5.3.2 Ett språkrav för anställning skulle äventyra många verksamheter

Det råder samstämmighet mellan de verksamhetsföreträdare som utredningen har fört dialog med att arbetet inom äldreomsorgen är komplext och kräver en viss nivå av språkkunskaper. Många menade dock att ett språkrav som innebär ett krav för anställning, mot bakgrund av den rådande personalbristen, skulle äventyra verksamheterna. Det skulle även gälla om nivån i språkravet ställdes tämligen lågt, som till exempel språkkunskaper motsvarande kurs D i sfi. Den nivå som man förväntas erhålla genom utbildning till undersköterska och vårdbiträde i komvux är språkkunskaper motsvarande svenska (sv) 1 eller svenska som andraspråk (sva) 1⁴ (se kapitel 4). Om en sådan nivå skulle gälla för att få arbete i äldreomsorgen skulle flera verksamheter förlora all sin personal. Andra verksamheter framhöll att hälften av personalen, inklusive de med tillsvidareanställningar, inte skulle klara av ett språkrav som låg på en högre nivå än motsvarande avslutad sfi.

En majoritet av de verksamhetsföreträdare som utredningen förde dialog med underströk att det måste vara möjligt att anställa

⁴ I och med den nya läroplanen som träder i kraft 2025, Gy25, kommer de att heta sv nivå 1 och sva nivå 2.

personer som ännu inte uppnått den språknivå som krävs om kompetensförsörjningsutmaningen ska kunna mötas. Dessa personer kan sedan ingå i olika typer av kompetenssatsningar och utvecklingsstegar, menar de.

5.4 Satsningar för att stödja kompetensutveckling och kompetensförsörjning

I det följande presenteras ett urval av satsningar som syftar till att kompetensutveckla omsorgspersonalen och stödja och utveckla kompetensförsörjningen.

5.4.1 Omvårdnadslyftet

Kompetenssatsningen Omvårdnadslyftet pågick under 2011–2014. För detta avsatte regeringen drygt en miljard kronor i syfte att stimulera huvudmännens långsiktiga arbete med att stärka kompetensen inom äldre- och funktionshindersomsorgen. Under perioden fördelade Socialstyrelsen 974 miljoner kronor som ett prestationsbaserat statsbidrag till kommuner. Varje år ansökte cirka 200 kommuner om bidraget och totalt deltog omkring 23 000 personer i någon utbildningsinsats. Både kommunala och privata arbetsgivare satsade främst på att personal inom äldreomsorgen skulle nå kravet på grundläggande kompetens. Målgruppen var till exempel vårdbiträden, undersköterskor och boendestödjare. Socialstyrelsen anvisade vilka kurser som statsbidraget fick användas till, både vad gäller grundläggande kompetens och kompetens för specialiserade uppgifter. Ett annat krav var att kommunerna var tvungna att inventera personalens utbildningsnivå utifrån en modell som Socialstyrelsen utvecklat. Enligt Socialstyrelsens slutrapport menade flera kommuner att satsningen varit mycket positiv för såväl medarbetare som för verksamheten i sig och att man hade ökat andelen medarbetare med grundläggande kompetens och kunnat kvalitets-säkra verksamheten (Socialstyrelsen 2015).

5.4.2 Bemanning inom äldreomsorgen

Regeringen avsatte totalt 7 miljarder kronor under 2015–2018 till bemanning i äldreomsorgen. Målet var att höja kvaliteten inom äldreomsorgen, öka tryggheten för äldre kvinnor och män samt förbättra förutsättningarna för en jämställd, likvärdig och jämlik äldreomsorg i hela landet. Socialstyrelsen hade uppdraget att följa upp satsningen, och enligt rapporteringen för 2016 hade alla kommuner rekviderat stimulansmedel för sin och enskilda utförares verksamheter, och 97 procent av de tillgängliga stimulansmedlen hade använts. Satsningen finansierade ungefär 5 000 årsarbetare i olika yrkeskategorier hos kommunala och enskilda utförare av äldreomsorg. Kommunerna uppgav att stimulansmedlen hade bidragit till större möjligheter för omsorgspersonalen att bidra till en meningsfull tillvaro för äldre personer med omsorgsinsatser när det gäller utevistelser, måltider och gemensamma sociala aktiviteter. Medlen hade också använts till stärkt nattbemanning och till ”trygg hemgång” för äldre efter vistelse på sjukhus eller korttidsboende samt för att uppnå kontinuitet i bemanningen (Socialstyrelsen 2017).

5.4.3 Äldreomsorgslyftet

Äldreomsorgslyftet är en statlig satsning vars syfte är att höja kompetensen i äldreomsorgen. Satsningen omfattar utbildning till undersköterska respektive vårdbiträde och övrig kompetensutveckling samt utbildning av första linjens chefer. Ersättning utgår för att ny och befintlig personal ska ha möjlighet att utbilda sig inom den kommunala vuxenutbildningen på betald arbetstid. Enligt budgetpropositionen för 2024 kommer kommunerna få 1,7 miljarder kronor per år mellan 2024 och 2026.

För perioden 2020–2023 avsatte regeringen cirka 7,3 miljarder inom ramen för äldreomsorgslyftet.⁵ Enligt Socialstyrelsens (Socialstyrelsen 2023a) senaste redovisning har medlen som kommunerna har rekviderat från äldreomsorgslyftet använts till följande.

⁵ 462 miljoner kronor för 2020, 3,4 miljarder kronor för 2001, 1,7 miljarder kronor för 2022 och 1,7 miljarder kronor för 2023.

- Total cirka 5 100 anställda inom äldreomsorg påbörjade studier till undersköterska under 2022. Cirka 650 anställda påbörjade studier till vårdbiträde.
- Nästan 3 000 personer avslutade utbildning till vårdbiträde eller undersköterska med godkänt betyg.
- Totalt 13 900 personer gick kurs för att utveckla kunskaper och förmågor som anges i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) eller enligt Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor.
- Nästan 900 personer påbörjade specialistutbildning för undersköterska.
- 339 personer avslutade utbildning till specialistundersköterska med godkänt betyg.
- Totalt 339 chefer påbörjade ledarskapsutbildning på högskolenivå. 189 chefer avslutade ledarskapsutbildning med godkänt betyg

Av redovisningen framgår även att kommuner anser att statsbidraget varit till stor hjälp för att stärka kompetensen hos medarbetarna inom äldreomsorgen och att det finns behov av en fortsatt och mer långsiktigt planerad satsning.

Vidare kan tilläggas att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) till utredningen har uppgett att det är av stor vikt att äldreomsorgslyftet förlängs så länge som övergångsbestämmelserna i reglerna om skyddad yrkestitel gäller för undersköterskor. De aktuella övergångsbestämmelserna gäller till och med den 30 juni 2033. Fram till det datumet är det tillåtet för personer som anställdes med titeln undersköterska före den juli 2023 att fortsätta använda titeln även om de saknar bevis från Socialstyrelsen. Syftet med övergångsperioden om tio år är skapa tid för de undersköterskor som behöver komplettera sin utbildning för att kunna få beviset om skyddad yrkestitel.

Överenskommelse mellan SKR och kommunal

SKR och Kommunal har en överenskommelse kopplad till Äldreomsorgslyftet.⁶ Parterna uttalar att satsningen ska öka andelen heltids- och tillsvidareanställningar och bidra till en större trygghet och bättre villkor för medarbetarna samt förbättra arbetsmiljön för befintlig personal genom en tryggare bemanning. Satsningen ska bidra till en stärkt kvalitet i verksamheten.

5.4.4 Utbyggnad av utbildningsplatser

Riksdagen fattade under 2020 beslut om medel för en utbyggnad av utbildningsplatser med inriktning mot vård och omsorg. Medlen fördelas av Statens Skolverk (Skolverket) och Folkbildningsrådet. Under 2020 satsade staten 54 miljoner kronor på regional yrkesinriktad vuxenutbildning inom äldreomsorgen eller hälso- och sjukvård. Under 2020 finansierade staten platsen full ut och kommunerna behövde inte bidra med egen finansiering. För 2021 gällde krav på medfinansiering med 30 procent av platserna. Satsningen syftade också till att tillvarata de kompetenser som finns hos personer som invandrat till Sverige. Hälften av de reserverade medlen skulle därför gå till kombinationsutbildningar med sfi eller sva.

5.4.5 Vård- och omsorgscollege

Många av de verksamhetsföreträdare, experter med flera som utredningen har talat med lyfter fram Vård- och omsorgscollege som en viktig aktör för att trygga kompetensförsörjningen inom omsorgen om äldre personer. Vård- och omsorgscollege är en plattform för samverkan mellan arbetsgivare, fackförbund och utbildare inom vård- och omsorgssektorn. Medlemmar är SKR, Vårdföretagarna, Sobona (arbetsgivarorganisation för kommunala företag), Fremia samt Kommunal.

Samarbetet har funnits sedan 2008 och det övergripande syftet är att trygga framtida personal- och kompetensförsörjning inom vård och omsorg. Samarbetet inom Vård- och omsorgscollege sker

⁶ <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/personalochkompetensforsorjning/aldreomsorg/kompetenslyftaldreomsorgen.46592.html>.

på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet är processinriktat och under ständig utveckling.

Vård- och omsorgscollege är en viktig aktör också i kompetensförsörjningsarbetet avseende språkkunskaper

Vård- och omsorgscollege är en viktig aktör också när det gäller arbetet med att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal. Här kan särskilt nämnas språkombudskonceptet och de utbildningar som ingår i det, nämligen språkombudsutbildningen, utbildningen av språkombudsutbildare samt chefsutbildningen *Fem nycklar till en språkutvecklande arbetsplats*. I avsnitt 11.4 redogörs närmare för det arbete som görs inom Vård- och omsorgscollege som syftar till att stödja språk och språkutveckling i äldreomsorgen.

Skolverket har haft ett regeringsuppdrag under 2021–2024 om att genomföra språkträningsinsatser bland anställda i välfärden. I den del av uppdraget som handlade om äldreomsorgen genomförde myndigheten en upphandling avseende språkhandledare. Genom upphandlingen fick Vård- och omsorgscollege i uppgift att utbilda såväl språkombud som språkombudsutbildare. (Se också avsnitt 11.4.4). Det ingick också att utbilda chefer i språkutvecklande arbetssätt. I budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16, s. 110 och 111) föreslås att satsningen språkträning i välfärden förlängs till och med 2026.

Experter och andra som utredningen talat med betonar vikten av att Vård- och omsorgscollege även fortsättningsvis kan utföra detta arbete. Det blir, menar de, särskilt viktigt i och med att utredningen föreslår flera åtgärder eller insatser som på olika sätt – direkt eller indirekt – förutsätter detta arbete. (Läs mer i avsnitt 11.8 och 11.12. om utredningens bedömningar och förslag som angår Vård- och omsorgscollege). Här lyfts särskilt fram att förslagen förutsätter ett fortsatt utvecklingsarbete gällande de utbildningar som Vård- och omsorgscollege ligger bakom, och att det är resurskrävande för Vård- och omsorgscollege att ge dessa kurser.

6 Språkproblemen i äldreomsorgen

Utredningen har på olika sätt försökt få en bättre bild av hur den reella språkförmågan ser ut bland omsorgspersonalen. Det har bland annat handlat om hur utbrett språkproblemet är i landet, om språkproblemen skiljer sig mellan olika yrkesgrupper och anställningsformer, i vad mån utbildningsbakgrund påverkar språkförmågan samt hur språkproblemen kommer till uttryck.

Det saknas forskning och andra studier om hur många av eller hur stor andel av äldreomsorgens medarbetare som inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket för arbetet i äldreomsorgen. Det har inte heller studerats vilken nivå av kunskaper i svenska språket som personalen har. I sammanhanget kan dock nämnas att de uppföljningsförslag som utredningen föreslår i kapitel 10 förväntas resultera i en bättre bild av språkförmågan hos personalen.

6.1 Verksamhetsföreträdarnas beskrivning av språkproblemen och deras konsekvenser

Resultaten från de dialogmöten som utredning genomfört med verksamhetsföreträdare visar att språkproblem inom äldreomsorgen inte enbart är ett storstadsproblem (tidigare var det i första hand ett storstadsproblem). I princip uppgav samtliga verksamhetsföreträdare oavsett regiform att de upplever bristande språkkunskaper hos omsorgspersonalen. Enbart några enstaka menade att den bristande språkförmågan inte resulterade i större problem i det dagliga arbetet. De räknade dock med att även de inom kort skulle få liknande problem då språkkunskaperna i rekryteringsbasen försämras med varje rekryteringscykel.

6.1.1 Språkproblemen är tämligen utbredda

Under dialogmöten fick verksamhetsföreträdarna uppskatta hur stor andel av deras personal som på grund av bristande kunskaper i svenska språket behöver stöd för att klara av det dagliga arbetet. Verksamhetsföreträdarna uppgav allt från 15 till 90 procent av medarbetarna. 25 procent var den mest återkommande uppskattningen.

En majoritet av de tillfrågade verksamhetsföreträdarna uppgav att språkproblem finns hos all personal, och inte enbart hos den tillfälligt anställda personalen. Det beror, enligt verksamhetsföreträdarna, på att den tillfälligt anställda personalen ofta får sina tjänster omvandlade till tillsvidareanställningar enligt reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS.¹

En handfull av de tillfrågade verksamheterna menade dock att problemen framför allt finns bland den tillfälligt anställda personalen.

6.1.2 Språkproblemen finns också hos undersköterskor och utbildade vårdbiträden

Samtliga verksamhetsföreträdare som utredningen har pratat med uppgav att såväl undersköterskor som utbildade vårdbiträden kan sakna de språkkunskaper som krävs för arbetsuppgifterna. Det handlar främst om undersköterskor och utbildade vårdbiträden som har läst sina respektive utbildningar i den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Som framgår av avsnitt 4.4 ingår i båda utbildningarna förutom vård- och omsorgskurser 100 poäng svenska (sv) eller svenska som andraspråk (sva). En återkommande undran hos verksamhetsföreträdarna är hur det är möjligt att få godkända betyg i en hel vård- och omsorgsutbildning utan att behärska det svenska språket.

6.1.3 Språkproblem finns också bland förstaspråkstalare

Flera av de tillfrågade verksamhetsföreträdarna uppgav att språkproblem även förekommer hos medarbetare som har svenska som förstaspråk. Förstaspråkstalare med bristande språkförmåga har

¹ Se 5 § LAS.

svårt att klara av dokumentationskraven och att prata med anhöriga eller andra yrkesgrupper.

6.1.4 Bristande språkförmåga leder till problem i det dagliga arbetet

Utredningens dialogmöten visar att bristande språkförmåga påverkar såväl omsorgstagarna och deras anhöriga och närstående som omsorgspersonalen och deras närmsta chefer. Nedan följer en redogörelse för de vanligaste problemen som verksamhetsföreträdarna menar härrör från bristande språkkunskaper hos omsorgspersonalen.

Beviljade insatser utförs fel – eller inte alls

Ett återkommande problem är att beviljade omsorgsinsatser utförs fel eller inte alls. Sådana situationer kan uppstå när en medarbetare med bristande språkkunskaper inte förstår att en arbetsuppgift ska utföras eller hur hen ska utföra den. Det kan handla om att personen i fråga inte förstått instruktioner från en kollega eller kunnat ta till sig informationen i genomförandeplaner eller annan social dokumentation. Det är vanligt förekommande att medarbetare, för att inte upplevas som en belastning, säger att de förstått instruktioner eller överlämningar från en kollega, trots att de inte gjort det.

Rätten till delaktighet, trygghet och individanpassad omsorg äventyras

Ytterligare ett problem är att omsorgstagarens rätt till delaktighet, trygghet och individanpassad omsorg äventyras när omsorgspersonalen inte har den språkförmåga som krävs för att kommunicera med omsorgstagaren vid en omsorgssituation. Det förekommer också att äldre personer fransäger sig insatser när de inte förstår vad omsorgspersonalen säger och för att insatserna utförs ”hastigt” utan att tid ges för småprat och för att ta in den äldre personens behov. Detta oroar också anhöriga och närstående i förlängningen. De undersköterskor och vårdbiträden som utredningen pratat med tror att detta beror på att de som har bristande språkkunskaper är

nervösa inför besöket och inte vet hur de ska kommunicera med omsorgstagarna.

Enhetschefer har dock berättat för utredningen att det inte alltid finns någon korrelation mellan kunskaper i svenska hos personalen och nöjdhet hos äldre och närstående. Många äldre uppskattar personalens ”mjuka händer” och ”det fina bemötande” som många medarbetare med bristande kunskaper i svenska uppvisar. Ett par avdelningschefer som utredningen har talat med bekräftar den bilden genom att hänvisa till sina kommuners respektive brukarundersökningar. Det förekommer att de visar på en större brukarnöjdhet på de enheter där det framför allt arbetar personer som kommit mindre långt i sin språkutveckling.

Det uppstår patientsäkerhetsbrister

Det vittnas också om patientsäkerhetsbrister. De kan till exempel uppstå när medarbetare med bristande kunskaper i svenska inte förstår instruktioner eller delegeringar från hälso- och sjukvårdspersonalen. Det kan handla om hur sår ska tas omhand och läggas om, rehabiliterande uppgifter ska genomföras och medicintekniska produkter användas. Utredningen har fått höra flera vittnesmål om att detta har medfört fara för den äldres liv och hälsa. Vid ett tillfälle förstod en medarbetare inte instruktioner från en sjuksköterska om att stödstrumpor inte skulle sättas på en omsorgstagare med sår på benen, vilket resulterade i smärta och försämrad sårhäkning. Vid ett annat tillfälle förstod inte en medarbetare instruktioner om att hen skulle ringa 112 på grund av en uppkommen akut situation.

Språkproblemen äventyrar personalens arbetsmiljö

En betydande andel av de tillfrågade verksamhetsföreträdarna vittnar om att det dagligen uppstår händelser som bidrar till missförstånd och frustration när medarbetarna inte förstår varandra. Det leder i sin tur till ökad stress och arbetsbelastning för enhetscheferna och omsorgspersonalen, både för dem med och utan problem med svenska språket.

Undersköterskor och vårdbiträden har under dialogmötena berättat att arbetsbelastningen ökat i takt med att fler personer med

bristande språkförmåga börjat arbeta i verksamheterna. Förutom att de behöver hjälpa sina kollegor i större utsträckningen än tidigare så har det också blivit ”en del av den dagliga rutinen” att göra om arbetsuppgifter som utförts fel eller inte alls på grund av tidigare missförstånd. Det är såväl tidskrävande som stressande. Enhetschefer vittnar också om en ökad arbetslastning. Även de behöver dagligen hantera situationer som uppstått med anledning av missförstånd. Det handlar bland annat om att lägga om scheman, stödja sin personal att hantera jobbiga situationer samt att prata med oroliga omsorgstagare och deras anhöriga och närstående.

Även medarbetare med språkproblem upplever stress och oro med anledning av de missförstånd som uppstår. En vittnade om att det är jobbigt att hela tiden behöva be om hjälp och inte alltid förstå vad ens kollegor säger.

Även de sjuksköterskor som utredningen talat med under sina dialogmöten berättade att de upplevde en ökad stress och arbetsbelastning. Deras stress bestod främst i att det var svårt att vara säker på om omsorgspersonalen förstått instruktioner som angivits i samband med till exempel delegeringar. Med anledning av detta följde de upp åtgärderna och omsorgspersonalen i större utsträckning än tidigare, vilket också ökade på arbetsbelastningen.

6.1.5 Iakttagelser från den statliga tillsynen

Under 2023 publicerade Inspektionen för vård och omsorg (IVO) en sammanställning av en fördjupad tillsyn av verksamheter som bedriver vård och omsorg av boende på särskilda boenden för äldre (SÄBO-tillsynen, IVO 2023). Enligt IVO:s granskning har 97 procent av landets kommuner omsorgspersonal som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna förstå det patienten själv uttrycker och på ett korrekt sätt kunna vidareförmedla det.

Av resultaten från SÄBO-tillsynen framgår att drygt 7 av 10 närstående till patienter på särskilda boenden (73 procent) inte förstår vad vård- och omsorgspersonalen säger på grund av bristande språkkunskaper. IVO skriver även att 9 av 10 sjuksköterskor uppger att det finns patientsäkerhetsbrister kopplat till vård- och omsorgspersonalens kunskaper i svenska på ett sätt som påverkar patienterna i måttlig eller hög grad (IVO 2022). Detta innebär en stor

patientsäkerhetsrisk, särskilt om de som har delegering inte har tillräckliga kunskaper i svenska för att förstå instruktioner från en sjuksköterska. Det är även viktigt att personalen inser när en avvikelser har inträffat och kan förmedla den vidare. IVO bedömer att det finns allvarliga patientsäkerhetsrisker i äldreomsorgen med tanke på hur verksamheten är organiserad och givet de tydliga kompetensbrister som finns, inte minst när det gäller kunskaper i svenska.

6.1.6 Andra statliga utredningar

Av en kartläggning som genomfördes av utredningen Reglering av yrket undersköterska framgår att bristande språkkunskaper bland omsorgspersonalen är vanligt förekommande. Kartläggningen visar att 60 procent av de tillfrågade verksamheterna upplevde bristande språkkunskaper hos undersköterskorna. De brister som lyftes fram handlade om såväl den kommunikativa som den skriftliga förmågan samt hör-, läs- och ordförståelse (SOU 2019:20).

I de dialoger som utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre genomförde påtalades också problemen med bristande språkförmåga bland omsorgspersonalen samt behovet av språkstöd för personalen (SOU 2021:52). Utredningen rekommenderar arbetsgivare att genomföra språkutbildningsinsatser för vård- och omsorgspersonal som saknar tillfredsställande kunskaper i svenska språket (ibid.).

Även Coronakommissionen fastslår i sitt delbetänkande att kommunerna behöver genomföra språkutbildningsinsatser för omsorgspersonal som saknar tillfredsställande språkkunskaper (SOU 2020:80). Kommissionen konstaterar att det under pandemin var ett stort problem att nå ut med ny information till omsorgspersonalen på grund av bristande språkkunskaper. Det fanns alltså enligt kommissionen brister hos arbetsgivare när det gäller att säkerställa att personalen får den fortbildning och det språkstöd de behöver för att kunna utföra sitt arbete (ibid.).

I utredningen om fast omsorgskontakt i hemtjänsten (SOU 2020:70) genomfördes dialoger med omsorgstagare. Det huvudsakliga syftet med dialogerna var att få en bild av hur omsorgstagarna upplevde relationen till sina kontaktpersoner och om de såg den kontakten som värdefull. Under dessa dialoger fram-

förde i princip samtliga omsorgstagare att de framför allt upplevde de bristande språkkunskaperna hos personalen som det stora problemet.

6.1.7 Socialstyrelsens enkätundersökning – ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?”

Socialstyrelsen genomför årligen en enkätundersökning där de frågar omsorgstagarna vad de tycker om äldreomsorgen. I årets enkät (2024) ställde Socialstyrelsen för första gången frågor om hur omsorgstagarna upplever omsorgspersonalens kunskaper i svenska språket. Av enkätresultaten framgår bland annat att 12 procent av dem som har hemtjänst och 18 procent av dem som bor på särskilt boende upplever att det bara är några i personalen som har tillräckliga kunskaper i svenska språket för att de ska förstå varandra. Av fritextsvaren framgår att omsorgstagarna blir ledsna av att inte kunna kommunicera med personalen och av att hjälpen de ska få inte fungerar på grund av att de inte förstår varandra. De äldre upplever också att det inte går att småprata med personalen, något som annars kan bidra till att minska ensamheten. Sammantaget skapar dessa omständigheter för vissa personer otrygghet och stress (Socialstyrelsen 2024d).

7 Utredningens bedömningar gällande nivå av kunskaper i svenska språket

Enligt direktiven ska utredningen analysera och ta ställning till vilken nivå av kunskaper i svenska språket som behövs för arbetet i äldreomsorgen och om det ska gälla olika nivåer för olika yrkesgrupper. I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar i fråga om nivå av kunskaper i svenska språket.

Kapitlet inleds (i avsnitt 7.1) med ett kort resonemang kring vissa benämningar som används i betänkandet i stort men framför allt i föreliggande kapitel.

Nivå av språkkunskaper kan anges på olika sätt. Nästkommande avsnitt (7.2) handlar om hur nivån ska anges. Utredningen bedömer att nivån ska anges med hjälp av Gers, Gemensam europeisk referensram för språk. Därför ges i avsnittet en översiktlig presentation av Gers. Där redovisas också de överväganden som utredningen har gjort i fråga om valet av sätt att ange nivå av språkkunskaper.

Utredningen bedömer att B2 enligt Gers är den nivå som behövs för arbetet i äldreomsorgen. I avsnitt 7.3 redogörs därför för vad nivå B2 innebär. Där presenteras också de överväganden som ligger bakom denna bedömning.

Avslutningsvis redovisas (i avsnitt 7.4) utredningens bedömning och överväganden gällande huruvida olika språknivåer ska gälla för olika yrkesgrupper.

7.1 Om benämningar

I olika fackmässiga texter, till exempel myndighetsrapporter eller forskningsartiklar, om exempelvis språk, språkkunskaper och språkutveckling benämns det som i utredningens direktiv kallas *språkkunskaper* eller *kunskaper i svenska språket* på flera olika sätt. Det kan utöver *språkkunskaper* heta till exempel *språkförmåga*, *språkfärdigheter*, *språklig kompetens* och *språkbehärskning*. I vissa fall används dessa benämningar till synes synonymt, eller delvis synonymt. I andra fall görs en mer tydlig åtskillnad mellan olika benämningar. Det kan vara i syfte att peka på en helhet – då kan till exempel *kompetens* användas – eller för att lyfta fram en särskild aspekt eller komponent. Till exempel kan *färdighet* användas när det är förmågan att använda språket som särskilt ska betonas. I detta betänkande används på motsvarande sätt olika benämningar i olika sammanhang och för olika syften.

7.2 Utredningen bedömer att nivån av kunskaper i svenska språket bör anges med hjälp av Gers

Utredningens bedömning: Nivån av kunskaper i svenska språket bör anges med hjälp av Gers.

Utredningen bedömer att det mest ändamålsenliga sättet att ange den nivå av språkkunskaper som behövs för arbetet i äldreomsorgen är att använda Gers. Det är det mest ändamålsenliga alternativet trots de svagheter som redovisas nedan (i avsnitt 7.2.1 och 7.2.2). Som utredningen ser det överväger fördelarna nackdelarna.

Nedan ges en översiktlig beskrivning av Gers. Därefter följer utredningens överväganden gällande valet av sätt att ange nivå av språkkunskaper.

7.2.1 Om Gers

Gers är ett stöd för språkundervisning och bedömning av språkkunskaper. Referensramen används i hela Europa i arbetet med att ta fram bland annat läroplaner, kursplaner, undervisning och examina.

I Gers finns en omfattande beskrivning av de kunskaper och färdigheter som en person behöver tillägna sig för att kunna kommunicera framgångsrikt på ett visst språk (på svenska i den svenska versionen). Den innefattar ett system för att ange olika nivåer av språkkunskaper, så kallade språkskalor.

Referensramen har tagits fram av Europarådet (2001 kom den första versionen på engelska och franska) och översatts (2007) till svenska av Statens skolverk (Skolverket). Den svenska versionen finns att tillgå på Skolverkets webbplats¹. Under 2018 kom en skrift som utökar och kompletterar de tidigare språkskalorna. Den finns bara på engelska² och franska^{3, 4}.

Kommunikativ språklig kompetens

I Gers finns ett tydligt fokus på kommunikativ färdighet. I detta är *kommunikativ språklig kompetens* ett centralt begrepp. Den kommunikativa språkliga kompetensen består, enligt Gers, av tre komponenter:

- *Lingvistisk kompetens*, som definieras som kunskap om, och förmåga att använda, de formella resurser som gör det möjligt att sätta samman och utforma välformulerade och meningsfulla budskap.
- *Sociolingvistisk kompetens*, som handlar om den kunskap och färdighet som krävs för att hantera språkanvändningens sociala dimension.
- *Pragmatisk kompetens*, som handlar om språkanvändarens eller språkinlärarens kunskap om de principer som ligger till grund för hur budskap (a) organiseras, struktureras och ordnas (b) används för att genomföra kommunikativa funktioner och (c) ordnas i enlighet med schemana för interaktion och handlingar.

¹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers>.

² <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>.

³ <https://rm.coe.int/cecr-volume-complementaire-avec-de-nouveaux-descripteurs/16807875d5>.

⁴ Beskrivningar, exempel och så vidare i detta betänkande utgår från den svenska versionen från 2007.

Referensnivåer i Gers

I Gers finns ett system för att beskriva språkfärdighet på olika nivåer. Systemet innefattar en horisontell dimension och en vertikal.

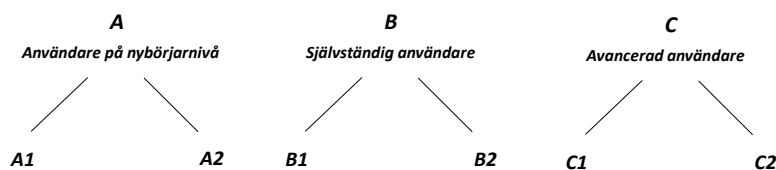
Den *horisontella dimensionen* innehåller beskrivningar av språk-användning och kommunikativ språklig kompetens (se ovan). Här beskrivs bland annat olika strategier som en person kan ha för att använda sin generella kompetens – det vill säga den kompetens som inte är specifikt språklig och sin kommunikativa språkliga kompetens för att klara av olika språkliga uppgifter i olika domäner. Domän kan beskrivas som ”en grupp tal- och skrivsituationer med samma, återkommande mönster för språkval och språkanvändning” (Josephson 2018 s. 103). De tal- och skrivsituationer som uppstår i arbetet i äldreomsorgen skulle kunna ses som en domän.

Den *vertikala dimensionen* innefattar en skala av nivåer som är menad att visa hur långt en person har kommit i sin språkutveckling. Skalan innebär en flexibel förgreningsmodell. Den utgörs i grunden av tre nivåer:

- A – Språkanvändare på nybörjarnivå
- B – Självständig språkanvändare
- C – Avancerad språkanvändare

Dessa tre nivåer är sedan förgrenade enligt följande:

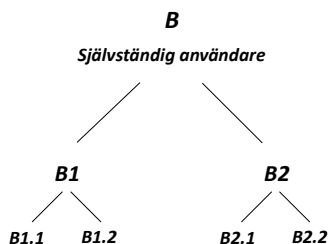
Figur 7.1 Nivåer i Gers



Källa: Europarådet 2001/Skolverket 2007.

I vissa fall används ytterligare förgreningar. Då kan det göras skillnad mellan till exempel B2 och B2+ eller också kan det se ut som i figur 7.2.

Figur 7.2 Förgrening av nivå B



Källa: Europarådet 2001/Skolverket.

Skalan kan på så sätt användas med olika grad av detaljering beroende på behov och sammanhang.

Med hjälp av illustrerande deskriptorer

I systemet beskrivs och exemplifieras språkanvändning och kommunikativ språklig kompetens på olika nivåer med hjälp av *illustrerande deskriptorer*. En deskriptor kan till exempel se ut så här:

Kan presentera meddelanden om de flesta allmänna ämnen så tydligt, flytande och spontant att det inte blir ansträngande eller besvärligt för åhöraren. (Europarådet 2001/Skolverket 2007 s. 61.)

Författarna till Gers redovisar vissa svagheter i referensramens utformning

Författarna till Gers redovisar vissa svagheter i referensramens utformning. Det påpekas till exempel att varje försök att fastställa färdighetsnivåer till viss del blir godtyckligt eftersom det inte finns två språkanvändare som har exakt samma kompetens eller som utvecklar sin kompetens på exakt samma sätt.

Man poängterar också att det är viktigt att komma ihåg att nivåerna endast återger den vertikala dimensionen, och denna kan, menar man, endast ta ”begränsad hänsyn till det faktum att språkinlärning är lika mycket en fråga om horisontella som vertikala framsteg” (Europarådet 2001/Skolverket 2007 s. 17). Man menar här att den som lär sig ett språk efter en tid kommer att ha tillägnat sig tillräckliga färdigheter för att kunna kommunicera inom allt fler områden,

och att detta också är ett framsteg – även om det inte innebär avance-mang på en vertikal skala.

En ytterligare svaghet eller brist som lyfts fram är att systemet för referensnivåer bara innehåller två dimensioner. Det skulle, egentligen, menar man, behövas en tredje dimension, en som anger domän⁵.

7.2.2 Utredningens överväganden gällande val av sätt att ange nivå

Här redovisas utredningens överväganden gällande valet av Gers för att ange nivå i språkravet. Här redovisas dels styrkor och svagheter som utredningen identifierat i att använda Gers i detta sammanhang, dels alternativa sätt att ange nivå som utredningen övervägt.

Styrkor och svagheter i att använda Gers

Gers erbjuder ett etablerat och väl utarbetat system för att ange reell språkförmåga

En tydlig fördel som utredningen ser i att använda Gers för att ange nivå av språkkunskaper i svenska språket är att referensramen erbjuder ett väl utarbetat system för att ange nivå av språkkunskaper som är känt och använd i hela Europa. Verksamhetsföreträdare som utredningen talat med är också i regel väl förtrogna med referensnivåerna i Gers.

En annan fördel med att använda Gers i sammanhanget är att de beskrivningar av språkkunskaper på olika nivåer som finns i Gers (se ovan) avser *reell* språklig kompetens – det vill säga vad en person faktiskt kan göra med språket. En styrka med detta är att det ger en tydlighet i vad nivån faktiskt innebär i fråga om en persons förmåga att använda språket. Alternativet skulle vara att ange nivån i termer av *formell* kompetens, det vill säga utifrån utbildningsnivå.

⁵ Se avsnitt 7.2.1.

Socialstyrelsen har använt Gers i reglerna om skyddad yrkestitel och i ett stöd gällande språket i äldreomsorgen

Ett annat argument för att använda Gers är att Socialstyrelsen har använt Gers i sammanhang som handlar om eller knyter an till arbetet i äldreomsorgen.

Gers används till att börja med i Socialstyrelsen bestämmelser gällande skyddad yrkestitel för utlandsutbildade undersköterskor. Enligt dessa kan den som ansöker om titeln visa att hen har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska språket⁶ bland annat genom godkänt resultat på ett prov i svenska på nivå B2 enligt Gers eller ett intyg som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska språket på nivå B2 enligt Gers.⁷

Socialstyrelsen har också använt Gers i ett material som syftar till att stödja arbetet med bland annat språkbedömning gällande personalen i äldreomsorgen. Materialet, *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling*, beskrivs närmare under 7.3.2.

Socialstyrelsens material erbjuder en ”översättning” till äldreomsorgen som domän

Som framgått (i avsnitt 7.2.1) är en potentiell svaghet i Gers att beskrivningarna är allmänt hållna, att de inte handlar om specifika domäner⁸, såsom äldreomsorgen. Som nämnts har dock Socialstyrelsen tagit fram ett material som heter *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling*. Detta material kan ses som en form av ”översättning” av Gers B2 till domänen äldreomsorg.

⁶ Det kan också vara danska eller norska språket.

⁷ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.

⁸ Se avsnitt 7.2.1.

Gers är inte är framtaget för att ange vilken nivå av språkkunskaper som behövs hos en viss yrkesgrupp

En möjlig svaghet i att använda Gers för att ange språknivå kan vara att referensramen inte är framtagen i första hand för att användas för att ange vilken nivå av språkkunskaper som behövs för en viss yrkesgrupp.

Gers har använts i andra utredningar som har vissa beröringspunkter med föreliggande utredning. Referensramen har använts både i förslag till språkrav gällande permanent uppehållstillstånd i Sverige (SOU 2023:25) och i förslag till språkrav gällande medborgarskap i landet (SOU 2021:2). I båda fallen har det framförts kritik angående användandet av Gers just utifrån att referensramen används för andra ändamål än de avsedda.⁹

Utredningen har också övervägt andra alternativ

Godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk som nivå

Att använda Gers innebär att ange nivån i termer av reell språkförmåga, vilket kan ses som styrka. Det kan dock vara svårt att bedöma reell språkförmåga. (Läs mer om bedömningar av reell språkförmåga i kapitel 8). Utredningen har därför övervägt också ett alternativ som innebär att nivån anges i termer av *formell* språkförmåga, närmare bestämt godkända betyg i svenska (sv) eller svenska som andraspråk (sva) på gymnasial nivå. Den nivån skulle vara relevant eftersom det är den utbildning i svenska språket som ingår i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram och yrkespaketen undersköterska och vårdbiträde. Den krävs också för att få ett bevis om skyddad yrkestitel för undersköterskor. (Se kapitel 4.)

En fördel med att ange nivån i termer av utbildning är att det då blir enkelt för en arbetsgivare att kontrollera om en person uppnår nivån – det framgår i sådant fall av personens betyg. Ett krav om utbildning uppmuntrar därtill till studier.

Utredningen har dock kunnat identifiera även en tydlig nackdel med att ange nivån i språkravet i termer av utbildning. Det har att göra med att utredningen har identifierat vissa kvalitetsproblem

⁹ Se remissvar från Stockholms universitet, diarienummer SU FV-0195-21 respektive SU FV-2220-23.

gällande sva på gymnasial nivå – eller mer specifik kursen sva 1¹⁰ – i den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Enligt vad utredningen erfar har den som läst sva 1 inte alltid den språkförmåga som behövs för arbetet i äldreomsorgen. (Läs mer i kapitel 12).

Utredningen bedömer därför att det inte är ändamålsenligt att ange sva på gymnasial nivå som nivå i språkravet, och därmed är det inte heller relevant att ange nivån i språkravet i termer av utbildning.

Godkänt resultat på ett nationellt språktest som nivå

Det finns alltså en styrka i att ange nivån i termer av reell språkförmåga, samtidigt som det kan vara svårt för exempelvis äldreomsorgens aktörer att bedöma densamma. Utredningen har därför analyserat förutsättningarna för att ta fram ett nationellt språktest för personal i äldreomsorgen.

Testet skulle ha Tisus¹¹ som förlaga. Tisus är ett behörighetsgivande test i svenska för studier på universitet och högskolor i Sverige. Det riktar sig till personer med utländsk gymnasieutbildning som vill studera i Sverige och som saknar betyg i svenska.

Detta att bedömningen görs på nationell nivå skulle, menar utredningen, bidra till en mer enhetlig språklig kompetens i landets äldreomsorg.

Den ovan nämnda analysen visade dock att framtagandet och genomförandet av ett sådant test skulle vara tidskrävande och mycket kostsamt. Utredningen menar att det därför är mer ändamålsenligt att i stället lägga tillgängliga resurser på insatser som syftar till språkutveckling hos personalen.

¹⁰ I och med den nya läroplanen som träder i kraft 2025, Gy25, kommer den att heta sva nivå 1.

¹¹ <https://www.su.se/tisus/>.

7.3 Utredningen bedömer att Gers B2 är lämplig nivå för arbetet i äldreomsorgen

Utredningens bedömning: Nivå B2 enligt Gers är den nivå av kunskaper i svenska språket som är lämplig för arbetet i äldreomsorgen. I förekommande fall är det den lägre nivån av B2 som gäller.

B2 enligt Gers är en hög nivå av språkkunskaper (den högre nivån av kategorin självständig användare, se avsnitt 7.2.1). Ändå är det den nivå som utredningen bedömer är lämplig för personalen i äldreomsorgen. I vissa fall finns i Gers deskriptorer (se avsnitt 7.2.1) både på en högre och en lägre nivå av B2. I de fallen är det den lägre nivån som gäller.

Nedan redogörs för utredningens utgångspunkter för denna bedömning. Först presenteras dock nivå B2 med särskilt fokus på den lägre delen av nivån.

7.3.1 Detta är Gers B2

En beskrivning av B2 satt i relation till övriga nivåer

För att beskriva och förklara vad nivå B2 kan betyda behövs också en översikt av övriga nivåer, särskilt dem som gränsar till B2. Därför ges här en beskrivning av de olika nivåerna med betoning på B2 och de nivåer som gränsar till B2:

- Nivå A1 är den lägsta nivån i allmän språkanvändning. Här kan inläraren samtala på ett enkelt sätt och till exempel besvara enkla frågor som rör omedelbara behov eller som handlar om mycket välkända områden.
- Deskriptorerna för nivå A2 handlar ofta om sociala funktioner, att till exempel kunna använda artighetsfraser eller fråga hur någon mår. Det handlar också om att klara vissa uppgifter på resa utomlands, som att fråga efter vägen eller köpa en biljett. De som befinner sig på den övre delen av A2 (som kan kallas A2+) kan vara mer aktiva i samtalet. De kan till exempel klara

av att inleda, upprätthålla och avsluta ett enkelt begränsat samtal ansikte mot ansikte.

- Nivå **B1** är särskilt intressant i ett försök att förklara och ringa in B2, särskilt när det kommer till det som i vissa beskrivningar kallas B1+ (som ju ligger nära B2). Nivå B1 kännetecknas i första hand av två saker. Det handlar för det första om att kunna upprätthålla interaktion och att kunna uttrycka det man vill säga i en rad olika situationer. För det andra kan användaren här hantera språkproblem i vardagliga situationer på ett flexibelt sätt, till exempel be någon förtydliga det som sagts. Nivå B1+ bär samma kännetecken, men här tillkommer deskriptorer som rör informationens omfång. Det kan till exempel stå att användaren kan med visst förtroende utväxla en omfattande mängd sakuppgifter om välkända rutinmässiga ärenden.
- Nivå **B2** beskrivs som att inläraren sakta och säkert har tagit sig över ”mellanplatån”, och att nya perspektiv har öppnats. Nivån som helhet har två kännetecken som skiljer den från tidigare nivåer. Det första handlar om att kunna göra mer än att hävda sig i ett socialt sammanhang. Det inbegriper till exempel att kunna konversera på ett naturligt, flytande och effektivt sätt, att kunna ta över ordet (även om det inte görs på ett så elegant sätt), att använda standardfraser för att vinna tid eller behålla ordet (till exempel ”det är en svår fråga”) eller att anpassa sig till förändringar i samtalets inriktning, stil och ton. Det andra kännetecknet är en ny nivå av språklig medvetenhet. Det kan till exempel handla om att vara medveten om sina vanligaste fel och medvetet undvika dem, eller att planera vad och hur något ska sägas och på så sätt ta hänsyn till effekten på mottagaren. I den lägre delen av B2 – som alltså är den nivå som enligt utredningens bedömning behövs i äldreomsorgen – ligger tyngdpunkten på effektiv argumentation, till exempel att kunna redogöra för och underbygga sina åsikter, att ge relevanta förklaringar samt att kunna spekulera om orsaker, konsekvenser och hypotetiska situationer. Nivå B2+, som alltså ligger något över den nivå som behövs i äldreomsorgen enligt utredningens bedömning, skiljer sig från B2 i övrigt genom en ny fokusering på bland annat förmågan att ha kontroll över samtalet eller att använda sambandsaktörer för att binda ihop meningar till tydligt sammanhängande yttranden. Användaren

har också en ny förmåga till att förhandla, till att till exempel fastställa gränser för vilka eftergifter som kan accepteras.

- Nivå C1 kännetecknas av att inläraren har tillgång till ett brett spektrum av språkliga medel som möjliggör flytande och spontan kommunikation. Tyngdpunkten ligger på ett mer flytande språk. Endast begreppsmässigt komplicerade ämnen kan här förhindra ett naturligt och flytande språk. Det kan tilläggas här att C1 är den nivå som Socialstyrelsen har bedömt som tillräcklig för att den med utländsk utbildning i något av hälso- och sjukvårdens legitimationsyrken ska få en svensk legitimation.¹²
- C2-nivån innebär en grad av precision, silsäkerhet och ledighet som kännetecknar språket hos mycket framgångsrika inlärare. Det innebär dock inte att inläraren har tillägnat sig modersmålskompetens eller närapå modersmålskompetens.

Ett illustrerande exempel

I Gers finns en mängd beskrivningar av B2. Som ett illustrerande exempel återges här en av dessa:

Kan förstå huvudinnehållet i komplexa texter om både konkreta och abstrakta ämnen, inklusive fackmässiga diskussioner inom det egna specialområdet. Kan delta i samtal så pass flytande och spontant att ett normalt umgänge med modersmålstalare blir fullt möjligt, utan ansträngning för någondera parten. Kan producera tydlig och detaljerad text inom ett brett fält av ämnen, förklara en ståndpunkt i ett aktuellt ämne samt framhålla såväl för- som nackdelar vid olika valmöjligheter. (Europarådet 2001/Skolverket 2007 s. 24.)

En jämförelse med ämnet engelska

Skolverket använder inte referensnivåerna i Gers för att beskriva de olika nivåerna i ämnena sv och sva. Det gör de däremot i fråga om ämnet engelska. Som en ytterligare referens till nivå B2 kan därför nämnas att nivå B2.1 (den nedre delen av B2, den som är aktuell för språkkravet, se ovan) i ämnet engelska enligt Skolverket motsvarar

¹² Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.

nivå 6 på gymnasial nivå, vilket är den näst högsta nivån i ämnet (Skolverket 2022a).

7.3.2 Utredningens utgångspunkter för valet av nivå B2

Här redovisas utredningens utgångspunkter eller argument för valet av nivå B2, och mer specifikt den lägre delen av B2. Det handlar dels om arbetets komplexitet och höga krav, dels om bedömningar som gjorts tidigare gällande vilken nivå av kunskaper som behövs för arbetet.

Med utgångspunkt i arbetets komplexitet och höga krav

Experter och verksamhetsföreträdare som utredningen har talat med betonar att det inte rör sig om några ”enkla jobb” att arbeta i äldreomsorgen. Arbetet är komplext och kräver i många avseenden kräver en hög grad av kommunikativ förmåga. Arbetet har troligen också blivit svårare med åren i takt med att omsorgstagarna blir allt äldre och allt sjukare (se kapitel 3 och 5). Ett exempel på när arbetet kräver en hög grad av kommunikativ förmåga är när omsorgspersonalen ska förmå en äldre person som kanske har en demenssjukdom att gå upp, borsta tänderna och så vidare. Det kan kräva ett ”lirkande” som ställer krav på viss språklig finess hos omsorgspersonalen. Personalen behöver också kunna förstå vad de äldre säger, även om de talar otydligt eller osammanhängande. Ett annat område som ställer höga krav på kommunikativ förmåga är kontakten med de äldres närstående, särskilt när den sker per telefon.

Det är också ett välkänt faktum att omsorgspersonalen i dag i högre grad än tidigare behöver såväl producera som använda dokumentation av olika slag.

Storm och Stranz (2023 s. 37), som studerade hemtjänstchefers resonemang kring utmaningar när personal har brister i det svenska språket, skriver till exempel:

Språket, att kunna tala, läsa och skriva svenska, har över tid blivit en alltmer central del i arbetet och är det viktigaste arbetsredskapet i den vardagliga kommunikationen med kollegor, omsorgstagare och anhöriga.

Socialstyrelsens underlag visar att arbetet i äldreomsorgen ställer höga krav på språklig kompetens

Socialstyrelsen har tagit fram ett material som syftar till att stödja olika aktörer i arbetet med bland annat bedömning i fråga om språkkunskaper hos personalen i äldreomsorgen, *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling*.¹³ Det innehåller en omfattande beskrivning av den språkförmåga som, enligt Socialstyrelsens bedömning, behövs för arbetet i äldreomsorgen. Sammanfattningsvis visar materialet på att arbetet i äldreomsorgen ställer höga krav på språklig kompetens.

Materialet tar sin utgångspunkt i Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor (Socialstyrelsen 2021) och Gers. Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor anger den kompetens (kunskaper, färdigheter och förhållningssätt) som enligt Socialstyrelsens bedömning behövs för att utföra arbetet som undersköterska med god kvalitet (läs mer i avsnitt 4.3.2). De är indelade i ett antal kompetensområden¹⁴. I *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling* anges den språkförmåga som behövs för att uppnå den kompetens som anges i de respektive kompetensområdena. Detta görs med hjälp av deskriptorer (se avsnitt 7.2.1) från Gers på B2-nivå. Det finns också en bilaga i vilken Socialstyrelsen har valt ut och kategoriserat deskriptorer på Gers B2-nivå som är aktuella för språkförmågan hos äldreomsorgens personal. I förekommande fall – när det finns deskriptorer på både en högre och en lägre nivå (se 7.2.1) – har myndigheten valt ut deskriptorer på den lägre nivån. I materialet finns även en sammanfattning av de språkliga aktiviteter som personalen i äldreomsorgen behöver klara av. Den återges här:

- Beskriva – till exempel hur en tandborstning går till.
- Ge instruktioner – till exempel vid användning av olika hjälpmedel, tydligt beskriva olika steg.
- Förtydliga – ställa följdfrågor till boende, närstående eller kollegor.
- Förklara – till exempel de olika stegen i en förflyttning.
- Småprata – till exempel om väder eller fritidsintressen.

¹³ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/aldre/stod-i-arbetet--vard-och-omsorg-for-aldre-personer--utifran-amnesomraden/sprakformaga-i-aldreomsorgen/>.

¹⁴ De är 26 till antalet, materialet bygger på 25 av dem.

- Prata i telefon.
- Läsa: instruktioner, mejl från kollegor och chefer, genomförandeplaner.
- Använda rätt terminologi inom olika områden, till exempel:
 - Måltider
 - Anatomi
 - Olika symtom
 - Hjälpmedel
 - Läkemedel
 - Tekniska manualer, till exempel användning av programvaror eller tv
- Skriva sammanhängande texter, till exempel levnadsberättelser, genomförandeplaner och dokumentation av olika slag.
- Argumentera – till exempel förklara varför vissa insatser behövs.

Med utgångspunkt i tidigare bedömningar i fråga om kunskaper i svenska språket hos personalen

Det har tidigare gjorts bedömningar gällande vilken nivå av språkkunskaper som behövs för arbetet i vård och omsorg i stort eller i äldreomsorgen mer specifikt. En bedömning som gjorts är att sv eller sva på gymnasial nivå (närmare bestämt kursen sv 1 respektive sva 1) ska ingå i vård- och omsorgsprogrammet respektive yrkespaketen för undersköterskor respektive vårdbiträden. En annan bedömning som gjorts tidigare är att sva på gymnasial nivå eller nivå B2 enligt Gers ska gälla för en skyddad yrkestitel för undersköterskor, ytterligare en är att Socialstyrelsens stöd gällande språket i äldreomsorgen ska bygga på nivå B2, eller mer specifikt den lägre delen av B2.

Ett par av ovan nämnda bedömningar rör specifikt undersköterskor, och med andra ord inte andra yrkesgrupper i äldreomsorgen som till exempel vårdbiträden. Som kommer att framgå (avsnitt 7.4 nedan) bedömer dock utredningen att det inte bör göras någon skillnad mellan olika yrkesgrupper i äldreomsorgen när det gäller nivå av språkkunskaper. Därför är även de bedömningar som handlar

om specifikt undersköterskor intressanta eller relevanta för utredningens bedömning av vilken nivå som behövs för arbetet i äldreomsorgen generellt.

Det har bedömts att sv eller sva på gymnasial nivå ska ingå i vård- och omsorgsprogrammet samt i yrkespaketen

Den utbildning som i dag erbjuds den som avser att arbeta i äldreomsorgen är antingen gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram eller något av yrkespaketen undersköterska eller vårdbiträde i komvux. Läs mer i kapitel 4. I dessa ingår sv eller sva på gymnasial nivå: den som läser vård- och omsorgsprogrammet läser minst 200 poäng sv eller sva, och i de respektive yrkespaketen ingår antingen kursen sv 1 eller kursen sva 1¹⁵, det vill säga 100 poäng i någotdera ämnet.

En bedömning i fråga om nivå av kunskaper i svenska språket som gjorts tidigare är med andra ord att sv eller sva på gymnasial nivå – eller närmare bestämt som lägst sv 1 respektive sva 1 – är en lämplig utbildningsnivå för den som ska arbeta inom vård och omsorg, inklusive äldreomsorgen.

Socialstyrelsen har bedömt att sv eller sva på gymnasial nivå alternativt Gers B2 är lämplig nivå för undersköterskor

Som framgått ovan (och i kapitel 4) har Socialstyrelsen tagit fram bestämmelser om skyddad yrkestitel för undersköterskor¹⁶. I samband med det behövde myndigheten bedöma vilken utbildning i svenska språket som ska gälla för ett bevis om skyddad yrkestitel. Socialstyrelsen bedömde då att sv eller sva på gymnasial nivå är en lämplig nivå för beviset. Socialstyrelsen behövde då också bedöma vad som skulle gälla i fråga om språkkunskaper för den som har utbildat sig utanför Sverige och vill ha ett bevis om skyddad yrkes-

¹⁵ I och med den nya läroplanen som träder i kraft 2025, Gy25, kommer de att heta sv nivå 1 respektive sva nivå 1.

¹⁶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2023:14) om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

titel. Här bedömde myndigheten att B2 enligt Gers är en lämplig nivå för arbetet som undersköterska¹⁷ (Socialstyrelsen 2022a).

Det går med andra ord att säga att sv eller sva på gymnasial nivå – eller närmare bestämt sv 1 respektive sva 1 – alternativt Gers B2 är den nivå som enligt Socialstyrelsens bedömning behövs för arbetet som undersköterska.

Socialstyrelsen har bedömt att Gers B2 är lämplig nivå för arbetet i äldreomsorgen

I Socialstyrelsens nämnda material *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling* anges den språkförmåga som Socialstyrelsen bedömer behövs för att utföra arbetet inom äldreomsorgen med god kvalitet. Som framgått utgår detta material från Gers B2. Socialstyrelsen bedömde dock att det inte är nödvändigt att alla medarbetare har den språkförmåga som anges i materialet redan vid anställning – innehållet i materialet (och därmed nivå B2) ska i stället ses som *mål att sträva mot* (Socialstyrelsen 2023b).

Utredningen kan med andra ord konstatera att Socialstyrelsen har bedömt att Gers B2 är en lämplig nivå för arbetet i äldreomsorgen.

Två skäl till att den lägre nivån ska gälla

Som beskrivs ovan (avsnitt 7.2.1) kan en nivå i Gers-skalan innehålla förgreningar eller undernivåer. Det innebär att det i vissa fall finns deskriptorer (se avsnitt 7.2.1) både för en nedre del av B2 (som då kan heta B2.1) och en övre del (som då kan heta B2.2 eller B2+). Utredningen har bedömt att det ska vara den lägre delen i förekommande fall. Det finns två skäl till denna bedömning:

1. Socialstyrelsens material *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling* utgår från den nedre delen av B2: I bilagan till materialet har deskriptorer som är relevanta för arbetet i äldreomsorgen valts ut och kategoriserats. I de fall det

¹⁷Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.

finns deskriptorer på två nivåer av B2 har Socialstyrelsen valt ut den på den lägre nivån.

2. Att nivån i språkravet är B2 innebär att nivån är uppnådd när gränsen mellan B1 och B2 har passerats. Av det följer att de deskriptorer som anger B2-nivån generellt samt de som anger den nedre delen av B2 är aktuella för nivån i språkravet. De som anger den övre delen är det inte.

7.3.3 Vissa sakkunniga anser att B2 är en något för högt ställd nivå

Vissa sakkunniga som utredningen talat med menar att B2 är en något för högt ställd nivå, även om det är den lägre delen av B2 som avses. En av de aktörer som utredningen samrått med påpekar till exempel att den elev som avslutat sfi förväntas ha uppnått ungefär nivå B1, och att det därför är rimligt att lägga nivån i ett spann mellan B1 och den lägre nivån av B2.

Som framgått ovan är utredningen medveten om att B2 är en högt ställd nivå, men bedömer ändå av ovan nämnda skäl att det är denna nivå (dock den lägre delen av nivån) som behövs för arbetet i äldreomsorgen.

Som kommer att framgå av kapitel 9 innebär utredningens språkkrav inte ett krav för anställning. Det är med andra ord inte så att bara den som har uppnått nivå B2 får anställas i äldreomsorgen enligt det föreslagna kravet. Hade det varit på det sättet hade utredningen haft anledning att ändå överväga att ange en lägre nivå.

7.4 Utredningen bedömer att samma nivå ska gälla för all personal som genomför omsorgsinsatser

Utredningens bedömning: Samma nivå av kunskaper i svenska språket ska gälla för undersköterskor och vårdbiträden, så även för personal med andra yrkesbenämningar, som till exempel omsorgsbiträde, servicepersonal eller äldreassistent i de fall de genomför insatser i form av personlig omvårdnad eller service i äldreomsorgen enligt 4 kap. 1, 2 eller 2a §§ socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL.

Av utredningsdirektiven följer att utredningen ska ta ställning till vilken nivå på kunskaper i det svenska språket som är lämplig för undersköterskor och vårdbiträden och om nivån och kraven bör skilja sig åt mellan yrkesgrupperna.

Som framgår av avsnitt 7.3 bedömer utredningen, likt Socialstyrelsen, att B2 enligt Gers är den nivå som behövs för arbetet i äldreomsorgen. I sin bedömning gör Socialstyrelsen ingen åtskillnad mellan vilken nivå av svenskkunskaper som ska gälla för undersköterskor respektive vårdbiträden. Noteras kan även att Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre omfattar all omsorgspersonal som verkställer biståndsinsatser i äldreomsorgen. De allmänna råden gör således inte heller någon åtskillnad mellan undersköterskor och vårdbiträden när det gäller nivån av kunskaper i svenska språket. Av de allmänna råden framgår det tydligt att all omsorgspersonal som genomför insatser i form av personlig omvårdnad och service bör ha förmåga att förstå, tala, skriva och läsa på svenska. Den förmågan kan enligt de allmänna råden uppvisas genom godkända betyg i sv eller sva på gymnasial nivå. Sv eller sva ingår också i både yrkespaketet vårdbiträde och yrkespaketet undersköterska. Som framgår av avsnitt 4.4.2 beslutas yrkespaketet av Skolverket i samråd med bland annat Kommunal och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl Socialstyrelsen och Skolverket som Kommunal och SKR i olika sammanhang och på olika sätt har bedömt att undersköterskor och vårdbiträden behöver samma nivå av kunskaper i svenska språket för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

En betydande andel av de verksamhetsföreträdare som utredningen har talat med poängterar också vikten av att samma nivå av kunskaper i svenska språket ska gälla för undersköterskor och vårdbiträden. De framhåller vikten av att alla som utför insatser, inklusive enbart serviceinsatser, inom äldreomsorgen ska kunna kommunicera med de äldre och skapa förtroendefulla relationer. Representeranter från privata verksamheter berättade för utredningen att de använder sig av olika personalgrupper för att utföra rut-tjänster och servicetjänster i äldreomsorgen. Skälen till detta är bland annat att arbetet i äldreomsorgen ställer högre krav på färdigheter i kommunikation samt på respektfullt och värdigt bemötande av de äldre och dokumentation.

Vidare framgår av avsnitt 4.2.3 att inga vård- eller omsorgsinsatser är förbehållna någon av de yrkesgrupper som förekommer i äldreomsorgen enligt lag. Det som är förbehållet undersköterskan är rollen som fast omsorgskontakt i hemtjänsten och omsorgskontaktens arbetsuppgifter är inte reglerade. Det betyder i praktiken att vårdbiträden och undersköterskor får utföra samma arbetsuppgifter i äldreomsorgen, vilket också är det mest förekommande upplägget (se avsnitt 4.2.4). Även de verksamhetsföreträdare som lyft fram att en uppgiftsdifferentiering vore önskvärd och att införande av skyddad yrkestitel skapat bättre förutsättningar för ett sådant arbets sätt, menar att vårdbiträden och undersköterskor i stor utsträckning behöver utföra samma arbetsuppgifter, detta på grund av den rådande personalbristen.

Att det i praktiken inte förekommer någon större uppgiftsdifferentiering mellan undersköterskor och vårdbiträden menar utredningen också talar för att samma nivå av kunskaper i svenska språket ska gälla för dessa yrkesgrupper.

Därutöver anser utredningen att de vanligaste uppgifterna som utförs i äldreomsorgen – personlig omvårdnad, service samt medicinska uppgifter efter instruktion eller delegering av legitimerad personal – alla kräver kunskaper i svenska språket för att kunna utföras med god kvalitet och på ett patientsäkert sätt. Oavsett vilka av socialtjänstens insatser som utförs, service eller personlig omvårdnad, behöver omsorgspersonalen kunna kommunicera med den äldre för att säkerställa dennes rätt till självbestämmande, delaktighet och trygghet enligt bestämmelserna i SoL. Omsorgspersonalen behöver också kunna dokumentera och hantera avvikelser enligt det regelverk som gäller för omsorgen. Även vid utförande av serviceinsatser är det viktigt att omsorgspersonalen är vaksam på eventuella hälsoförändringar hos den äldre. I samband med detta behöver personalen kunna kommunicera med omsorgstagaren på ett tydligt, empatiskt och respektfullt sätt, och det ställer krav på språkkunskaper. Om situationen kräver det ska personalen också kunna påkalla annan personal, andra yrkesgrupper och vid akuta nödsituationer ringa 112.

Utredningens bedömning innebär till exempel att vaktmästaren eller matsalspersonalen i ett särskilt boende inte omfattas av den aktuella nivåbedömningen, detta då de i regel inte utför några omsorgsinsatser enligt SoL inom ramen för sina yrkesroller.

8 Om bedömning av språkkunskaper

Som framgår av föregående kapitel (kapitel 7) bedömer utredningen att nivån av språkkunskaper i språkravet bäst anges i termer av *reell* språkförmåga, det vill säga utifrån vad en person i praktiken kan göra med språket (*formell* språkförmåga skulle i detta sammanhang referera till utbildningsnivå, se kapitel 7).¹ Detta innebär, menar utredningen, att det inom ramen för arbetet utifrån språkravet kommer att behöva göras vissa bedömningar av personalens (reella) språkförmåga. Det är dock svårt och resurskrävande att genomföra bedömningar med god kvalitet av reell språkförmåga. Detta har varit en (av flera) utgångspunkter för utformningen av utredningens förslag till språkrav. Läs mer om detta i avsnitt 9.1.2.

Föreliggande kapitel ska ge en bakgrund till frågan om bedömningar av språkkunskaper. Inledningsvis (avsnitt 8.1) resoneras helt kort kring vad bedömning och test av språkkunskaper kan innebära. Därefter (avsnitten 8.2 och 8.3) presenteras en bild av hur kommunerna eller äldreomsorgens verksamheter i dag arbetar med bedömningar av äldreomsorgens personal. Efterföljande avsnitt (8.4 och 8.5) handlar om betydelsen av proportionalitet och relevans samt kvalitet i bedömningar och tester.

8.1 Om bedömning och test

I sitt avhandlingsarbete studerade Rydell (2018) elevers uppfattningar om bedömning av muntlig färdighet inom ramen för det nationella slutprovet i komvux i svenska för invandrare (sfi). I avhandlingen definierar Rydell (2018) språkbedömning på följande sätt:

¹ Som framgår av kapitel 7 bedömer utredningen att nivån lämpligen anges med hjälp av Gers, Gemensam europeisk referensram för språk.

medvetna eller omedvetna bedömningar grundande på observationer av en talarers språkliga kompetens, i både institutionella och vardagliga praktiker (s. 37, utredningens översättning.)

Utifrån Rydells definition går det alltså att förstå *bedömning* som något som kan se ut på olika sätt – de kan vara mer eller mindre medvetna eller strukturerade och kan genomföras i både formella och mer vardagliga miljöer.

Test kan ses som en form av bedömning. Knoch och Macqueen (2020) använder bedömning som en vidare term och definierar test som ”instrument som tillhandahålls under testvillkor, såsom begränsningar gällande tid och tillgång till resurser” (s. 3, utredningens översättning). Ett test kan också finnas i olika versioner eller sätt att administrera det.

En sorts bedömning eller test som kan ses som särskilt intressant eller aktuell för denna utredning är det som kallas *Lapp*. *Lapp* står för *language assessment for professional purposes* (ungefär språkbedömning för professionella ändamål på svenska). Enligt Knoch och Macqueen (2020) kan *Lapp* definieras som ”en bedömningsprocess som genomförs av och för inblandade parter, som används för att avgöra en persons förmåga att förstå och/eller använda språket i en professionellt orienterad domän² på en specificerad eller nödvändig nivå” (s. 3, utredningens översättning).

Vissa bedömningar eller tester kan definieras som så kallade *high-stake-bedömningar*. Det är bedömningar som får potentiellt långtgående konsekvenser för den som bedöms (jämför Shohamy 2021). Ett exempel på *high-stake*-bedömning är Tisus-testet (se kapitel 7). Hur en person presterar på detta är avgörande för om hen ges behörighet till svenska universitetet och högskolor.

8.2 Många verksamheter tycker att det är svårt med bedömningar

Flera av de verksamhetsföreträdare som utredningen har talat med tycker att det är svårt att avgöra om personalen eller den som söker arbete i äldreomsorgen har den språkförmåga som behövs för arbetet. Vissa berättar att de därför låter testa sin personal med hjälp av

² Se avsnitt 7.2.1.

språktest som tillhandahålls på marknaden. Somliga tycker att det förfarandet fungerar ganska bra, andra är mindre nöjda.

Vissa arbetsgivare har kommit relativt långt i att utveckla egna system eller underlag för att arbeta med bedömning av språkförmåga hos personalen eller vid rekrytering. Det rör sig då i regel om större kommuner. Vissa använder det material som Socialstyrelsen har tagit fram för ändamålet³. Det finns också de som arbetar med olika former av arbetsprov som syftar till att testa en persons sammantagna kompetens, och då ingår även språket. Andra har kommit mindre långt när det gäller arbetet med bedömningar, eller arbetar inte alls med detta.

Verksamhetsföreträdare som utredningen talat med vittnar om att test och bedömning av personalens språkförmåga är ”jobbigt” och att det uppstår ”känsliga situationer” i samband med tester. Medarbetarna känner ofta oro inför tester, berättar de. De kan vara rädda att det ska förändra deras arbetssituation till det sämre om de gör dåligt ifrån sig i testen. Chefer och andra som utredningen har talat med säger att det handlar mycket om hur man presenterar syftet med testningen, att man till exempel är tydlig med att testet syftar till att bedöma behov av fortbildning. Om det uppstår ”känsliga situationer” eller inte beror också, menar de, på vilken relation man har med sina medarbetare sedan tidigare.

Sammanfattningsvis efterfrågar verksamhetsföreträdarna stöd och vägledning i fråga om bedömningar av språkkunskaper hos personalen.

8.3 Språkrådet har identifierat tre modeller för att bedöma språkkunskaper i kommunerna

Språkrådet (2024) beskriver i vägledningen *Språkbedömning vid rekrytering – om språktester, andra bedömningsmodeller och språkutvecklande arbetssätt* tre modeller för att bedöma språk som används i vård och omsorg i landets kommuner: standardiserade språktest, bedömning baserad på case och språkbedömning som en del i övrig bedömning.

³ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/aldre/stod-i-arbetet--vard-och-omsorg-for-aldre-personer--utifran-amnesomraden/sprakformaga-i-aldreomsorgen/>.

8.3.1 Standardiserade språktest

De språktest som kommunerna köper in tillhandahålls av ett fåtal företag på marknaden. Företagen som säljer testerna står själva för testkonstruktionen, den digitala lösningen vid testtillfället och rättningen. Testtagaren loggar in på företagets hemsida och följer instruktionerna där. Ofta finns det möjlighet att bekanta sig med testet före genomförandet. Företaget levererar sedan testresultatet till beställaren i form av exempelvis grafer, och beställaren ges övergripande information om till exempel starka och svaga sidor hos testtagaren. Ofta bedöms testtagaren gentemot en nivå enligt Gers (i regel B2)⁴.

8.3.2 Bedömning baserad på case

Bedömning baserad på case kan göras genom att den som ska bedömas (till exempel en arbetssökande) får lyssna på en text som beskriver en hypotetisk situation knuten till verksamheten, och får sedan svara på frågor utifrån texten, det kan vara muntlig, skriftligt eller både och. I detta kan olika förmågor bedömas, det kan vara både språklig kompetens och vård- och omsorgskompetens. Denna sorts bedömning innefattar sällan någon nivåbestämning (till exempel utifrån Gers).

8.3.3 Språkbedömning som en del i övrig bedömning

Språkbedömning som en del i övrig bedömning innebär att en rekryterare undersöker hur väl språket fungerar hos en sökande vid rekryteringssamtalen. Ofta görs bedömningen i flera steg: först i en ansökan, sedan i ett telefonsamtal och slutligen vid ett personligt möte. Det händer också att den sökande får gå bredvid i verksamheten som en del i bedömningen.

⁴ Läs mer om Gers och nivå B2 i kapitel 7.

8.4 Proportionalitet och relevans gällande bedömningar och tester

Experter som utredningen talat med betonar vikten av att bedömningar och tester är proportionerliga och relevanta. Bedömningarna bör med andra ord inte inkräkta på den personliga integriteten mer än syftet kräver och det behöver finnas goda och tydligt uttalade skäl till att genomföra en bedömning eller ett test.

En språkbedömning innebär alltid någon form eller grad av intrång i den personliga integriteten. Shohamy (2001), som anlägger ett kritiskt perspektiv på språktester, skriver till exempel att ”tester skapar rädsla, oro [...] hos testtagarna som leder till att de utvecklar strategier för att rätta sig efter kraven i testet” (s. xvi, utredningens översättning). Som nämns ovan vittnar också äldreomsorgens representanter om att medarbetare ofta uttrycker en oro inför ett språktest.

När det gäller just äldreomsorgens personal poängterar experter och andra aktörer som utredningen talat med att det inte finns någon poäng med att testa personalen om inte resultatet av testet leder fram till något som gynnar språkutvecklingen hos personalen, exempelvis ändamålsenlig utbildning.

8.5 Kritik mot bristande kvalitet i standardiserade test

I dag testar vissa av äldreomsorgens arbetsgivare språkkunskaperna hos den som söker arbete via standardiserade språktest (se ovan). Dessa tester har kritiserats, dels utifrån bristande kvalitet, dels utifrån att de inte tar hänsyn till kontexten, eller behoven i arbetet.

Kvalitet när det gäller språkbedömningar eller språktester brukar diskuteras i termer av reliabilitet och validitet. Wrigstad (2004) beskriver *reliabilitet* i ett språkprovssammanhang som ”kvaliteten och tillförlitligheten hos själva provresultatet” (s. 720). Det kan handla om bland annat genomförandet av provet (till exempel om ett hörförståelseprov genomförs i en lokal med dålig akustik eller med hjälp av en gammal raspig ljudanläggning). Det kan också handla om testformatet (vissa elever tycker kanske till exempel illa om flervalsfrågor och kan inte låta bli att väga in funderingar över hur testkonstruktören resonerade). *Validiteten* är, skriver Wrigstad, förbunden med kvaliteten på de slutsatser man kan dra utifrån resul-

tatet av provet. Om det till exempel går att konstatera att provtagaren kan besvara en stor del av frågorna i ett läsförståelsetest utan att läsa texten är det uppenbarligen oklart i vilken utsträckning förståelsen av texten verkligen avspeglas i resultatet.

En del i kritiken mot standardiserade test handlar, som nämnts, också om att de är generellt hållna, det vill säga inte tar hänsyn till kontext eller domän. Länsstyrelsen Stockholm (2020 s. 10) skriver till exempel så här i rapporten *Yrkesinriktad språkutbildning och kommunikativa krav i arbetslivet*:

Det finns en hög tilltro till olika typer av tester, vilket är naturligt. [...] Svårigheterna är dock minst två: dels är inte alltid det som testat anpassat till verkliga språkliga och kommunikativa krav inom exempelvis ett yrke, dels avspeglar resultaten inte alltid individens verkliga kunskaper [...].

Bigestans (2019) manar till försiktighet med allmänna språktester som instrument för att mäta arbetssökandes förmåga att hantera kommunikationen i arbetslivet. Allmänna språktester riskerar ofta att just testa förmågan att klara ett språktest, menar hon, och inte att hantera yrkeslivskommunikation som bygger på att man löser kommunikativa uppgifter med hjälp av sina språkliga resurser i den situation som råder. Hon påtalar vidare att kommunikation inte handlar om att åstadkomma grammatiskt korrekta meningar, utan om att hantera en situation med de uttrycksmedel man har till buds.

Ahlgren med flera (2016) argumenterar för att all språklig bedömning bör ske mot bakgrund av den sociala kontext som språkanvändningen utgör en del av, detta eftersom all språkanvändning sker i ett visst syfte och i en viss social kontext. Språket kan på så sätt inte lösöras från sitt sammanhang.

Vidare skriver Språkrådet (2021) att man ska vara medveten om att ett språktest alltid bygger på en viss språksyn och på vissa förutsättningar, som kanske inte är relevanta för det specifika arbetet. Till exempel testar de ofta bara skriftlig förmåga, samtidigt som arbetet kanske framför allt kräver en muntlig sådan. Man bör därför, menar de, hellre än att testa språket brett och utan specifikt syfte, undersöka hur språket fungerar i relation till de situationer som uppstår i det aktuella arbetet.

I vägledningen från 2024 (se ovan) påpekar också Språkrådet att personer med kortare skolbakgrund kan ha svårare att prestera i ett standardiserat språktest. På så sätt kan det vara oklart vad test-

resultatet egentligen visar. De understryker att det faktum att standardiserade tester kan bedömas objektivt inte nödvändigtvis gör dem mer rättvisande om testtagaren inte ges möjlighet att visa vad hen kan genom testet.

9 Utredningens förslag till språkrav

Det framgår av direktiven att utredningen ska analysera och ta fram förslag på hur krav på kunskaper i svenska språket för personal i äldreomsorgen ska regleras. Det huvudsakliga syftet med att ställa krav på kunskaper är enligt direktivet att stärka patientsäkerheten för de äldre. Äldre ska känna sig trygga med att personalen har goda språkkunskaper i svenska och genom det möjlighet att utföra det arbete som det innebär att ge vård och omsorg under dygnets alla timmar. Att personalen har goda språkkunskaper i svenska ökar även möjligheten för äldre att ha inflytande över omsorgens utförande. Att kunna förstå och bli förstådd är också viktigt för att känna sig trygg.

9.1 Ett språkrav införs i socialtjänstlagen

Utredningens förslag: Socialnämnden och enskild verksamhet som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande.

Vad som avses med relevant nivå av kunskaper i svenska språket regleras i socialtjänstförordningen (2001:937), förkortat SoF. Den relevanta nivån ska vara B2 enligt Gemensam europeisk referensram för språk (Gers).

9.1.1 Utgångspunkter för hur språkravet bör utformas

Som framgår av kapitel 6 råder stor enighet mellan de verksamhetsföreträdare som utredningen talat med om att en god språklig kompetens är av central betydelse för att en person ska kunna arbeta inom äldreomsorgen i enlighet med de mål och lagkrav som gäller för verksamheten. En viss språklig kompetens behövs för att säkerställa den äldres rätt till trygghet, delaktighet och individanpassad omsorg. Språklig kompetens är också nödvändig för att patientsäkerhetsrisker ska kunna minimeras och vårdskador undvikas. Som framgår av kapitel 6 är också språket viktigt för personalens arbetsmiljö. Språket är även viktigt för kommunikationen med andra yrkesgrupper och anhöriga. Det bidrar till en kollegial tillit och ett bättre samarbete mellan medarbetarna. Detta talar för ett språkrav som kräver att enbart personer med viss språklig kompetens får arbeta inom äldreomsorgen, det vill säga ett krav för anställning. Emellertid behöver också andra perspektiv och skäl som talar emot införandet av ett krav för anställning beaktas, som till exempel kompetensförsörjningen. Enligt utredningen behöver också språkravet vara tillräckligt tydligt och i någon form ”mätbart” för att det ska ge avsedd effekt. Språkravet behöver också beakta verksamheternas förutsättningar för att göra olika typer av bedömningar av arbetssökandes och den befintliga personalens språkförmåga.

9.1.2 Ett krav för anställning är inte genomförbart

Utredningen har övervägt ett språkrav utformat som ett krav för anställning, med tanke på hur viktigt det är med goda språkkunskaper för omsorgens kvalitet och personalens arbetsmiljö. Kravet skulle i sådana fall vara kunskaper och färdigheter motsvarande Gers B2. Ett sådant krav är dock inte genomförbart sett till de kompetensförsörjningsutmaningar som finns i äldreomsorgen.

Den sammantagna bilden är att äldreomsorgens verksamheter befinner sig i en svår situation ur rekryteringssynpunkt. Redan i dag är rekryteringsproblemen betydande. Som utredningen beskriver i kapitel 3, 4 och 5 förväntas dessutom andelen äldre i landet öka, vilket leder till ett ökat behov av omsorg om äldre. Fler äldre med mer komplexa och sammansatta behov bor hemma i stället för att skrivas in i den slutna vården. Det påverkar också kompetensför-

sörjningen och kommer att förvärra rekryteringssituationen. Detta sker samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder minskar. Det gäller dock inte för gruppen utrikes födda; personer som är utrikes födda i yrkesför ålder blir tvärtom fler. Det är från denna grupp som äldreomsorgen främst rekryterar i dag och kommer att behöva göra även fortsättningsvis.

Den här bilden bekräftas också av de verksamhetsföreträdare som utredningen fört dialog med. Flertalet företrädare har uppgett att de inte skulle klara av att bemanna sin verksamhet med tillräcklig personal ifall det infördes ett språkrav som inte ger utrymme för flexibla lösningar och arbetssätt. Enligt dessa skulle den dagliga bemanningen av äldreomsorgen äventyras. Under semestertider skulle flertalet kommuner riskera att stå helt utan personal. Även de kommuner som har hög andel medarbetare med utbildning i svenska bland sin ordinarie personal skulle med stor sannolikhet få bemanningsproblem, då deras vikarier inte har motsvarande kompetens.

Situationen försvåras också av att delar av den befintliga personalen saknar de språkkunskaper som behövs för att utföra uppgifter i äldreomsorgen. Ett krav för anställning skulle inte understödja ett utvecklingsarbete för att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos den befintliga personalen. Detta menar utredningen är centralt för att komma till rätta med språkproblemen i äldreomsorgen.

För att inte riskera kompetensförsörjningen i alltför stor grad, och inte ytterligare riskera äldre personers trygghet och säkerhet, behöver språkravet ge utrymme för flexibla lösningar och arbetssätt. I de fall det inte är möjligt att hitta personal med relevant nivå av kunskaper i svenska språket behöver det vara möjligt att anställa först och utbilda sedan. Verksamheterna behöver också få utrymme att själva avgöra hur tillgängliga resurser kan användas på bästa sätt.

För många undantags- och övergångsbestämmelser skulle urholka kravet

De negativa konsekvenserna för kompetensförsörjningen som ett krav för anställning skulle innebära skulle eventuellt gå att mildra genom ett antal övergångs- och undantagsbestämmelser. Utredningen har dock bedömt att de då skulle behöva vara så många till antalet att kravet i huvudregeln skulle urholkas och spela ut sin betydelse. Vidare är regler med många undantagsbestämmelser otyd-

liga och svåra att tillämpa. Ett krav för anställning skulle med stor sannolikhet behöva utformas så att olika språknivåer skulle gälla för olika personalgrupper, beroende på anställningsform och arbetsuppgifter. Exempelvis skulle det kunna bli aktuellt med olika språkrav för personer med tillsvidareanställning och för personer med tillfälliga anställningar. Det menar utredningen skulle motverka syftet med språkravet, det vill säga att långsiktigt få till stånd en enhetlig språknivå inom äldreomsorgen i hela landet.

Det är svårt att göra bedömningar med god kvalitet av reell språkförmåga

Ytterligare något som talar emot ett krav för anställning är att det är svårt att göra bedömningar med god kvalitet av reell språkförmåga. Ett krav för anställning skulle innebära att äldreomsorgens verksamheter skulle behöva göra så kallade *high-stake*-bedömningar, det vill säga bedömningar som får potentiellt långtgående konsekvenser för individer (se kapitel 8). Sådana bedömningar behöver vara av mycket god kvalitet. Det kräver särskild kompetens och särskilda resurser som verksamheterna inte har. Det är därtill, menar utredningen, inte säkert att de standardiserade språktest som finns på marknaden har de kvaliteter som krävs för att ligga till grund för en *high-stake*-bedömning. Läs mer om kritik mot standardiserade tester i kapitel 8.

9.1.3 Språkrav om tillgång till personal med viss språklig kompetens är inte heller ändamålsenligt

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att språkravet anges i en verkställighetsföreskrift till 3 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL. Språkravet skulle då placeras i SoF, och ange att det i äldreomsorgens verksamheter ska finnas tillgång till personal med kunskaper och färdigheter motsvarande nivå B2 enligt Gers.

En sådan lösning beaktar flera av de utgångspunkter (se 9.1.1) som utredningen menar att språkravet behöver göra. Nivån i kravet är tydligt och mätbart. Det tillåter också verksamheterna att använda den sammantagna språkliga kompetensen på det sätt som de bedömer vara mest ändamålsenligt, vilket är nödvändigt med tanke på

kompetensförsörjningsutmaningarna. Emellertid beaktar den här lösningen inte en av de mer centrala utgångspunkterna för ett språkkrav: att verksamheterna långsiktigt och fortlöpande ska inrikta sina insatser på att se till att all omsorgspersonal har, utvecklar och behåller den språkliga kompetens som utredningen bedömt som relevant. Det understödjer inte heller de utvecklingsarbeten som pågår runtom i landets kommuner med att utveckla strategier för kompetensförsörjning och språkutveckling. Detta är av central betydelse då inte mycket talar för att rekryteringsbasens kunskaper och färdigheter i svenska språket kommer att förbättras inom någon snar framtid samt att en stor del av den befintliga personalen också saknar sådan kompetens. Ständigt utvecklingsarbete är också viktigt med tanke på att äldreomsorgens rekryteringssituation inte kommer att förbättras inom en överskådlig framtid.

9.2 Utredningens förslag till språkkrav

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i SoL som innebär att socialnämnden och enskild verksamhet som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande. För att det ska vara tydligt för de verksamheter som omfattas av språkkravet vilken nivå av kunskaper i svenska språket som är relevanta föreslår utredningen en ny bestämmelse i SoF. Av den bestämmelsen ska det framgå att den relevanta nivån är B2 enligt Gers. Utredningen har övervägt att för tydlighetens skull i lagbestämmelsen ange vilken den relevanta nivån är. Utredningen bedömer dock att den typen av detaljreglering är bättre lämpad att anges i förordning än i lag. Genom att nivån förtydligas i förordning bedömer utredningen att det föreslagna språkkravet både blir tydligt och i viss mån ”mätbart”, vilket underlättar både för verksamheternas egen uppföljning och för den statliga.

9.2.1 Ett språkrav för språkutveckling

Det föreslagna språkravets 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.

Som utredningen har beskrivit vid flera tillfällen har äldreomsorgens verksamheter stora och växande rekryteringsbehov, och rekryteringsbasens kompetensnivå beräknas inte ändras inom en snar framtid. Det förutsätter ett språkrav med tydligt fokus på språkutveckling och att verksamheterna systematiskt, fortlöpande och långsiktigt arbetar för en sådan utveckling. Det föreslagna språkravet understödjer ett sådant arbete, vilket får ses som ytterligare en styrka. Språkravet skapar också förutsättningar för ett systematiskt arbete med bedömning och uppföljning på individnivå.

För att inte riskera kompetensförsörjningen medger språkravet också att verksamheterna anställer personer som ännu inte uppnått den relevanta språkliga kompetensen och sedan arbetar för språkutveckling hos de personerna. Verksamheterna har dock ett fortsatt ansvar att leva upp till reglerna i 3 kap. 3 § SoL om god kvalitet samt lämplig utbildning och erfarenhet hos omsorgspersonalen.

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. Ett språkrav som utformas som ett krav för anställning skulle inte avse den befintliga personalen och därmed inte heller bidra till att lösa de språkproblem som redan finns i verksamheterna.

Som utredningen beskriver i kapitel 11 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.

9.2.2 Språkkravets närmare innebörd

Det föreslagna språkkravet gäller – likt bestämmelsen i 3 kap. 3 § SoL och 5 kap. 4 § SoL – för såväl socialnämnden som enskilda verksamheter som bedriver äldreomsorg på uppdrag av kommunen med stöd av 2 kap. 5 § SoL. Detta är viktigt för att säkerställa en likvärdig tillämpning av bestämmelsen oavsett regiform samt för att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska kunna granska även de privata verksamheternas tillämpning av det föreslagna språkkravet.

Socialtjänstens omsorg om äldre

Språkkravet gäller i socialtjänstens omsorg om äldre. Den verksamheten brukar också benämnas äldreomsorg, även om det begreppet inte förekommer i SoL eller SoF. Med det avses det stöd och den hjälp i den dagliga livsföringen som socialnämnden tillhandahåller personer som i regel har fyllt 65 år. Det handlar till exempel om insatser i form av hemtjänst, bostad i särskilda boendeformer för äldre och dagverksamhet. Detta innebär att den närliggande kommunala hälso- och sjukvården, som bland annat ansvarar för att tillhandahålla vård och omsorg på särskilda boenden, inte är sådan verksamhet som avses i språkkravet.

Den personal som genomför insatser

Det föreslagna språkkravet innebär att den som bedriver äldreomsorg ska arbeta för att den personal som genomför insatser har en relevant nivå av kunskaper i svenska språket. Detta betyder att de som bedriver äldreomsorg ska arbeta för att såväl undersköterskor som vårdbiträden har den reglerade språknivån, eftersom dessa yrkesgrupper i regel genomför insatser i form av service eller personlig omvårdnad. Det samma gäller för personal med andra titlar som till exempel servicepersonal, omsorgsbiträde eller äldreassistenter, så länge som den genomför omsorgsinsatser. Språkkravet gäller dock inte i förhållande till exempelvis vaktmästaren eller matsalspersonalen i ett särskilt boende, detta då dessa i regel inte utför några omsorgsinsatser enligt SoL inom ramen för sina yrkesroller. Med insatser

avses sådana insatser som omsorgstagaren beviljats med stöd av 4 kap. 1, 2 eller 2 a §§ SoL.

Verksamheternas skyldigheter att enligt språkravet ”arbeta för” gäller i förhållande till både den nyanställda och den befintliga personalen. Vilken personal eller vilka personalgrupper som ska prioriteras är upp till verksamheterna att avgöra utifrån hur man bäst uppnår målsättningen med bestämmelsen.

”Arbeta för” – vad betyder det?

Att ”arbeta för” kan innebära en rad åtgärder som verksamheterna behöver vidta för att säkerställa att den i språkravet reglerade språkkompetensen finns. Vad det innebär rent konkret kan skifta från en verksamhet till en annan. Det beror bland annat på hur språkkompetensen ser ut i verksamheten och hur långt man har kommit med att fortlöpande utveckla strategier för kompetensförsörjning och språkutveckling. En central utgångspunkt är dock att verksamheterna systematiskt och fortlöpande ska inrikta sina resurser på att utveckla arbetssätt som bidrar till att språkkunskaperna i verksamheterna förbättras. Detta är särskilt viktigt då språkravets formulering inte hindrar verksamheterna från att anställa personer som vid rekryteringsstillfället saknar de relevanta språkkunskaperna. Verksamheterna har trots detta en skyldighet att säkerställa att insatserna som genomförs är av god kvalitet och att personalen har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgifterna enligt bestämmelserna i 3 kap. 3 § SoL.

För att arbetet utifrån språkravet ska bli systematisk, fortlöpande och långsiktigt behöver arbetet integreras i det systematiska kvalitets- och förbättringsarbetet. För det ändamålet kan Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete användas.

Bedömningar som aktualiseras av språkravet

Som ett led i arbetet utifrån språkravet – det vill säga i arbetet med att ”arbeta för” att personalen har den relevanta nivån av språkkunskaper – behöver verksamheterna göra bedömningar i fråga om personalens språkkunskaper.

Bedömningarna syftar då till att identifiera behov av språkutvecklande insatser hos personalen. De syftar alltså inte till att avgöra vilken nivå av kunskaper i svenska språket (till exempel utifrån Gers) som en medarbetare har. Bedömningen behöver också kunna ge en indikation om vilka insatser som kan vara aktuella för medarbetarna, till exempel om de behöver ytterligare utbildning. De syftar dock inte till att avgöra vilken nivå som en medarbetare bör studera på (till exempel svenska som andraspråk, sva, på grundläggande nivå eller sva på gymnasial nivå).

Det är centralt att de bedömningar som görs är relevanta och proportionerliga i förhållande till språkkravet. Det är viktigt att undvika större integritetsintrång än vad situationen kräver. Det är därtill viktigt att de inte tar mer resurser i anspråk än nödvändigt: de bör inte ta mer tid i anspråk än nödvändigt, och de bör kunna genomföras med hjälp av befintlig kompetens.

Bedömningarna behöver avse omsorgspersonalens funktionella språkliga kompetens. Med det menas här personalens förmåga att genomföra de språkliga eller kommunikativa moment som krävs för insatsernas genomförande. Bedömningarna behöver med andra ord vara knutna till det språk som används i arbetet i äldreomsorgen och de behov av språklig kompetens som finns där. De verktyg för bedömning som används i detta arbete behöver därför vara utformade på ett sådant sätt att de testar just det språk som används i äldreomsorgen.

Bedömning av funktionell språklig kompetens kan göras bland annat genom att omsorgspersonalen ges tillfälle att via olika former av övningar visa upp hur de utifrån ett språkligt eller kommunikativt perspektiv klarar av olika situationer som de kan ställas inför när de genomför omsorgsinsatserna.

Vem som ska utföra de aktuella bedömningarna är upp till verksamheterna själva att avgöra. Bäst förutsättning för att bedöma den funktionella språkliga kompetensen torde vara den person som arbetar närmast personalen och därmed har bäst kännedom om hur de enskilda medarbetarna klarar av sina arbetsuppgifter.

De bedömningar av språkkunskaper som görs i verksamheten kan vara olika omfattande. Som nämnts ovan är det viktigt att bedömningarna är relevanta och proportionerliga. I vissa fall kan det räcka med en mer informell och vardaglig bedömning. (Jämför resonemanget i avsnitt 8.1). Det kan innebära att den som bedömer

konstaterar efter att ha sett medarbetaren i arbete en tid att hen inte har några problem med att utföra sina arbetsuppgifter utifrån ett språkligt eller kommunikativt perspektiv. I andra fall behöver troligen bedömningarna göras på ett mer strukturerat sätt, till exempel med hjälp av de övningar som nämns ovan.

9.3 Arbets- och diskrimineringsrättsliga aspekter i förhållande till det föreslagna språkravet

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen ska bedöma förslagens förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser samt arbetsrättsliga konsekvenser av ett språkrav. I det här avsnittet redogör utredningen för de diskriminerings- och arbetsrättsliga aspekter som aktualiseras med anledning av det föreslagna språkravet.

9.3.1 Den fria anställningsrätten och arbetsledningsrätten – två grundläggande principer inom arbetsrätten

Anställningsavtalet är ett avtal som bygger på frivillighet. Det innebär att både arbetsgivare och arbetstagare fritt ska kunna välja om de vill träffa ett anställningsavtal med varandra eller inte (Källström och Malmberg 2022 s. 113). Den fria anställningsrätten som gäller för arbetsgivare är en central rättslig utgångspunkt med få undantag. Diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen (2008:567), förkortat DiskL, utgör ett sådant undantag. Andra undantag från den fria anställningsrätten är företrädesrätten till återanställning och till högre sysselsättningsgrad.¹

Den fria anställningsrätten hänger delvis samman med arbetsledningsrätten. Arbetsledningsrätten är en grundläggande princip som etablerades redan 1906 i Decemberkompromissen mellan LO och Svenska Arbetsgivarförbundet. Arbetsdomstolen har bekräftat att principen gäller på hela arbetsmarknaden oavsett kollektivavtal, och arbetsledningsrätten utgör en allmän rättsgrundsats (AD 1932 nr 100 och AD 1934 nr 179). Arbetsledningsrätten innebär att arbetsgivaren leder och fördelar arbetet. I detta ingår att arbetsgivaren har

¹ 25 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortat LAS, och 25 a § LAS.

rätt att uppställa krav inför och under anställning. Det kan både gälla prestationer och skyldigheter i anställningen (Källström och Malmberg 2022 s. 211ff.). Arbetsgivare kan också besluta om olika kontrollåtgärder.² Arbetsgivaren kan därför kräva att arbetstagarna genomgår drogtest inför anställning och kan också under vissa omständigheter ställa krav på vaccinationsintyg samt att man följer en viss klädkod eller har genomgått vissa specifika kurser.³

Det språkrav som utredningen har föreslagit innebär inte något ingrepp i den fria anställningsrätten, eftersom det inte begränsar arbetsgivarnas anställningsfrihet. Språkravet ställer dock krav på att arbetsgivarna ska vidta åtgärder för att förebygga eller komma till rätta med kvalitetsbrister som beror på språkproblem. Kravet på att arbetsgivarna ska vidta specifika åtgärder får anses utgöra ett visst ingrepp i arbetsledningsrätten. Emellertid kan arbetsledningsrätten begränsas av lag. Det har det gjorts i de fall då lagstiftaren bedömt att det funnits ett skyddsintresse som vägt tyngre än arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Exempel på sådana begränsningar finns i arbetsmiljölagstiftningen och diskrimineringslagstiftningen. Begränsningar i möjligheten att anställa en person på begränsad tid enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortat LAS, och förhandlingsskyldigheten inför arbetsledningsbeslut enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortat MBL, utgör också exempel på sådana begränsningar.

Det skyddsintresse som aktualiseras med anledning av det föreslagna språkravet är en tryggare och säkrare omsorg för äldre personer och en förbättrad arbetsmiljö för omsorgspersonalen, vilket får anses utgöra starka skyddsintressen. Språkproblemen som leder till kvalitetsbrister i äldreomsorgens verksamheter är landsomfattande (det vill säga inte bara ett storstadsproblem) och innebär negativa konsekvenser för såväl omsorgstagare som omsorgspersonalen (se kapitel 6). Dessutom reglerar språkravet inte vilka specifika åtgärder som arbetsgivarna måste vidta för att komma till rätta med språkproblemen. Den bedömningen har överlämnats åt arbetsgivaren att göra utifrån de enskilda förhållanden som gäller för den verksamhet som den ansvarar för. Det innebär att det fortsatt föreligger ett tämligen stort handlingsutrymme för arbetsgivaren att leda och fördela arbetet på ett sätt som den bedömer är mest lämpligt. Det intrång i

² Se till exempel AD 2023 nr 75.

³ AD 2023 nr 75 och AD 2023 nr 71.

arbetsgivarens fria arbetsledningsrätt som det föreslagna språkravet innebär får därmed anses vara av begränsad karaktär. Mot bakgrund av detta menar utredningen att den begränsning av den fria arbetsledningsrätten som det föreslagna språkravet innebär är motiverad.

Bedömningar av språkförmåga hos arbetssökande och arbetstagare

Som framgår i avsnitt 9.2.6 kan det bli aktuellt för verksamheterna att göra bedömningar av arbetssökandes eller arbetstagares funktionella språkliga kompetens. Det huvudsakliga syftet med dessa bedömningar är att avgöra om personalen eller den arbetssökande är i behov av språkutvecklande insatser.

Utifrån enbart ett arbetsrättsligt perspektiv kan arbetsgivaren med stöd i arbetsledningsrätten ställa krav på viss förmåga hos personalen och också utföra kontrollåtgärder för att tillse att dessa krav uppfylls eller för att få underlag för kompetensutveckling gällande arbetstagaren. Detta kan ske såväl inför som under anställning. Möjligheten till sådan prövning begränsas av lag och god sed på arbetsmarknaden. Förutom att diskrimineringslagstiftningen aktualiseras kan en sådan bedömning också uppfattas som integritetskränkande.

För kommunal sektor aktualiseras integritetsskyddet enligt 2 kap. 6 § RF. Skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § första stycket RF innebär bland annat att var och en är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. I övrigt är 2 kap. 6 § första stycket RF tillämplig vid kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning och upptagning av telefonsamtal och annat förtroligt meddelande. Det integritetsintrång som en bedömning av språkförmåga innebär och som aktualiseras med anledning av språkravet omfattas inte av bestämmelsens ordalydelse. Därtill kan tilläggas att bestämmelsen inte tycks gälla inför anställning och inte heller vid en situation då en vägran om att underkasta sig den integritetskränkande åtgärden inte leder till en mer ingripande åtgärd än en omplacering.⁴

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en utöver vad som föreskrivs i första stycket gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan sam-

⁴ Se tex Kammarrätten i Sundsvall, dom 2022-12-20, mål 756-22.

tycke och innebär övervakning eller kartläggning av den anställdes personliga förhållanden. Nyligen har JO klarlagt att 2 kap. 6 § andra stycket RF är tillämplig vid omfattande registerkontroll framför allt under anställning.⁵ För att bestämmelsen ska vara tillämplig undersöks uppgiftens känslighet, omfattning och ändamålet med kontrollen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter (prop. 2009/10:80 s. 183 och 250). Det är dock inte troligt att den typ av bedömningar som aktualiseras av det föreslagna språkkravet når upp till en sådan nivå som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Det bör dock noteras att JO ifrågasätter om en anställd kan lämna ett giltigt samtycke. JO skriver: ”Jag ställer mig för övrigt tveksam till om det, för en anställd person, framstår som ett verkligt alternativ att avstå från kommunens kontroller och om ett giltigt samtycke till kontrollerna kan lämnas under en pågående anställning”.⁶ Resonemanget tycks bygga på arbetstagarens underordnade ställning i anställningsförhållandet (Källström och Malmberg 2022 s. 22).

När RF inte är tillämplig på ett anställningsförhållande tillämpar arbetsdomstolen en avvägningsprincip för att avgöra om ett integritetsintrång är rättsligt godtagbart.⁷ Den fråga som då ställs av domstolen är om integritetsintrånget står i strid med god sed (Källström och Malmberg 2022 s. 301). Vid denna bedömning tas stor hänsyn till arbetsgivarnas behov av kontroll. Detta gäller inte minst om patienters eller brukares hälsa står på spel.⁸ Det är därmed rimligt att anta att den typ av bedömningar som aktualiseras med anledning av det föreslagna språkkravet skulle klara en prövning av Arbetsdomstolen utifrån ett integritetsskyddsperspektiv.

⁵ JO-beslut den 2023-10-19, dnr. 7143-2022.

⁶ JO-beslut sid. 11.

⁷ Se t ex AD 1997 nr 29.

⁸ AD 2023 nr 75.

9.3.2 Diskrimineringsrättsliga aspekter som kan aktualiseras med anledning av det föreslagna språkravet

Det föreslagna språkravet innebär att arbetsgivaren ska arbeta för att omsorgspersonalen har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för omsorgsinsatsernas genomförande. Med relevant nivå avses B2 enligt Gers. I samband med att arbetsgivaren vidtar olika åtgärder i syfte att arbeta mot den aktuella nivån, har arbetsgivaren också att tillse att reglerna i DiskL följs. I 2 kap. 1 § DiskL anges att en arbetsgivare inte får diskriminera den som hos arbetsgivaren 1) är arbetstagare, 2) gör en förfrågan om eller söker arbete, 3) söker eller fullgör praktik, eller 4) står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Bestämmelsen täcker flera olika skeden i rekryterings- och anställningsprocessen och samtliga dessa skeden kan aktualiseras vid tillämpningen av det språkrav som utredningen föreslår.

Diskriminering kan avse såväl direkt som indirekt diskriminering (1 kap. 4 § DiskL). Diskrimineringsgrunderna återfinns i 1 kap. 5 § DiskL. Vid tillämpningen av ett språkrav är det främst diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet som kan aktualiseras. Etnisk tillhörighet definieras i 1 kap. 5 § tredje punkten DiskL, som nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Med nationellt ursprung avses nationstillhörighet (till exempel svensk), och härunder faller också mer generell diskriminering av invandrare då det avser annat ursprung än majoritetsbefolkningen. Medborgarskap är inte direkt omfattat av diskrimineringsgrunden, men krav på medborgarskap kan utgöra indirekt diskriminering under de förutsättningar som gäller för tillämpning av det förbudet. Med etniskt ursprung menas vidare enligt förarbetena att det finns ett ”relativt enhetligt kulturmönster”, och där anges samer och romer som exempel (prop. 2007/08:95 s. 117ff och s. 496). Av lagens förarbeten framgår också att hudfärg och annat liknande förhållande omfattar föreställningar om att människor kan delas in i olika raser.

Mot bakgrund av den definition som lagen ger och som förtydligats i förarbeten, kan utredningen konstatera att språk inte uttryckligen omfattas. Språk har heller inte ansetts vara direkt skyddat som diskrimineringsgrund i rättstillämpningen. I rättspraxis har frågan

om språkrav huvudsakligen bedömts i förhållande till förbudet mot indirekt diskriminering, som regleras i 1 kap. 4 § DiskL.⁹

Åtgärder som vidtas utifrån det föreslagna språkravet behöver vägas mot reglerna om indirekt diskriminering

Regler om indirekt diskriminering finns 1 kap. 4 § DiskL. Av den bestämmelsen följer att indirekt diskriminering kan föreligga när det finns en regel, en rutin eller ett förfaringssätt som verkar neutralt men som särskilt missgynnar personer med till exempel viss etnisk tillhörighet. Då kan regeln, rutinen eller förfaringssättet vara diskriminerande, trots att det är en åtgärd som tillämpas för alla. Det råder dock inte indirekt diskriminering om följande kriterier är uppfyllda.

- Syftet med regeln, rutinen eller förfaringssättet är berättigat, det vill säga befogat och objektivt godtagbart.
- De medel (regel, rutin eller förfaringssätt) som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbudet är uppbyggt kring kriterierna missgynnande, jämförelse och intresseavvägning (prop. 2007/08:95 s. 104). Till skillnad från vid direkt diskriminering ställs det inget uttryckligt krav på ett direkt orsakssamband mellan diskrimineringsgrunden och missgynnandet.

Det går inte att göra en generell bedömning av om exempelvis ett förfaringssätt för rekrytering och anställning som tillämpas av arbetsgivaren är lämpligt och nödvändigt för att uppnå ett berättigat syfte, utan det måste avgöras från fall till fall i samband med att förfaringssättet tillämpas.

Vad som avses med "särskilt" missgynnade

Med missgynnande avses en objektivt sett negativ effekt, såsom att inte få det arbete man sökt eller bli uppsagd. Med särskilt missgynnande avses den jämförelse som ska ske mellan hur kriteriet påverkar en specifik diskrimineringsgrund i jämförelse med andra grupper. Om en jämförelse visar "en betydande skillnad i de båda gruppernas möjligheter att typiskt sett uppfylla kravet" talar det,

⁹ Se till exempel AD 2002 nr 12.

enligt förarbetena, för att det handlar om indirekt diskriminering (ibid. s. 490). En faktisk jämförelse krävs för att konstatera en sådan skillnad. När det gäller uppställda krav på språkförmåga har det i förarbetena till diskrimineringslagen konstaterats att sannolikheten är hög för att den som kommit till Sverige nyligen inte klarar kravet lika bra som den som är född i Sverige. Jämförelsen sker alltså mellan gruppen ”svenskfödda” och gruppen ”födda utomlands” (ibid. 491 f.). Uppställande av språkrav kan således vara ett sådant till synes neutralt kriterium, som i praktiken får sådana verkningar för personer med viss etnicitet.

Vad som avses med ”berättigade syften”

Det som sägs i förarbetena om berättigade syften är att syftet ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering (ibid. s. 491). En överblick över rättspraxis som berör indirekt diskriminering visar att syften såsom att motverka smittspridning (AD 2017 nr 65), minska risken för hot och våld (AD 2023 nr 71), uppnå jämställdhet på arbetsplatsen (AD 2018 nr 51) med flera kan vara berättigade. Det finns också rättspraxis från Arbetsdomstolen där språkrav har ansetts motiverat. I AD 2002 nr 128, ställde ett bolag som höll på med marknadsundersökningar krav på tydlig och korrekt svenska för anställda som skulle genomföra telefonintervjuer. Arbetsdomstolen fann då att språkravet visserligen var sakligt motiverat ur verksamhetssynpunkt, men att företaget avbröt rekryteringen på grund av sökandens brytning och därmed en föreställning om att hen inte uppfyllde språkravet. Det krav företaget tillämpade för sökanden var därmed högre ställt än vad som var nödvändigt. I AD 2005 nr 98, som gällde en sökande till en tjänst som bygglovsarkitekt vid en kommun, ansågs uppställda krav på ”god förmåga att uttrycka sig tydligt i tal och skrift” vara sakligt motiverat samt lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet att arbetsuppgifterna blir utförda på ett korrekt sätt. De arbetsuppgifter det handlade om var bland annat att handlägga kvalificerade ärenden, upprätta beslutsunderlag och föra diskussion med allmänhetens företrädare. Ingen indirekt diskriminering förelåg enligt domstolen, då det konstaterades att sökanden inte nådde upp till nämnda krav. AD 2008 nr 47 gällde en praktik-

plats som receptionist hos ett utbildningsföretag, med krav på att kunna tala och skriva svenska flytande och att felfritt kunna kommunicera med interna och externa kontakter. AD fann att kraven som ställts var lämpliga och nödvändiga för att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt och ingen indirekt diskriminering förelåg.

Den ovan angivna praxisen talar för att språkrav för äldreomsorgen skulle kunna ha ett berättigat syfte, vilket är att säkerställa en trygg och säker vård och omsorg för de äldre. De åtgärder som arbetsgivarna vidtar för att arbeta för att personalen har den i språkravet reglerade nivån torde därmed också ha ett berättigat syfte. Som framgår ovan är det dock inte möjligt att göra en generell bedömning av om exempelvis ett förfaringssätt som tillämpas vid rekrytering och anställning är lämpligt och nödvändig för att uppnå ett berättigat syfte, utan det måste avgöras från fall till fall i samband med att förfaringssättet tillämpas.

Ett språkrav som utgår från reell kompetens torde utgöra ett bättre medel för att uppnå syftet

Som framgår ovan är det inte tillräckligt att de åtgärder som vidtas av arbetsgivarna med anledning av språkravet har ett berättigat syfte. Det krävs också att de medel som vidtas är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Att språkravet utgår från reell kompetens (relevant nivå för omsorgsinsatsernas genomförande, B2 enligt Gers) och inte formell kompetens (till exempel godkända betyg i svenska) torde i sig innebära att de åtgärder som vidtas utgör ett bättre medel för att uppnå syftet. Det går exempelvis att ifrågasätta om ett formellt krav, som till exempel krav på godkända betyg i svenska, är det mest lämpliga och nödvändiga sättet att uppnå syftet. Det finns inga garantier för att det godkända betyget motsvarar den arbetssökandes faktiska språkförmåga. Trots det anses personen ha levt upp till nivån i språkravet. En sökande som har de faktiska kunskaperna men saknar det aktuella betyget kan riskera att bli utesluten från rekryteringen. Ett krav som tar sikte på reell kompetens, som kan visas på olika sätt och inte enbart genom betyg, kan lättare motiveras som lämpligt och nödvändigt, och nyss nämnda situation kan så undvikas.

9.4 Verksamheterna kan behöva stöd i att arbeta utifrån språkravet

Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram stöd till verksamheterna om hur de kan arbeta utifrån språkravet. Stödet bör handla både om hur arbetet kan integreras i det systematiska kvalitetsarbetet enligt SOSFS 2011:9 och hur de kan arbeta med bedömningar av personalens språkkunskaper.

Relevanta myndigheter, förslagsvis Statens skolverk (Skolverket), Institutet för språk och folkminnen (Isof) samt Stockholms universitet, ges i uppdrag att bistå i uppdraget i den del som handlar om att ta fram stöd i fråga om bedömningar.

9.4.1 Stöd om hur arbetet utifrån språkravet kan integreras i det systematiska kvalitetsarbetet

En skyndsam implementering av språkravet är viktig för att komma till rätta med språkproblemen i äldreomsorgen. Det finns därför fördelar med att tillämpa redan befintliga strukturer i arbetet med att implementera språkravet. Arbetet med språkravet kan därför integreras i det systematiska kvalitetsarbetet enligt SOSFS 2011:9. För att äldreomsorgens verksamheter ska få stöd i utvecklingsarbetet föreslår utredningen att en lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för detta ändamål. Ett sådant material kan till exempel innehålla förslag till eller exempel på processer eller rutiner som kan behöva tas fram för det fortlöpande utvecklingsarbetet eller för uppföljningen av detsamma.

9.4.2 Stöd för att arbeta med bedömningar

De verksamhetsföreträdare som utredningen har talat med efterfrågar ett stöd gällande bedömningar som är handfast och enkelt att använda. Ett nationellt stöd är viktigt för att en likvärdighet i hela landet gällande bedömningar ska kunna säkerställas. Ett sådant stöd är också i förlängningen viktigt för att målet om en god och enhetlig språknivå i äldreomsorgens verksamheter ska kunna uppnås. Därför

föreslår utredningen att en lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram ett stöd om hur verksamheterna kan arbeta med de bedömningar som redogörs för i avsnitt 9.2.4.

Kan innehålla förslag på övningar

Stödet ska, enligt förslaget, handla om hur verksamheterna rent praktiskt kan gå till väga för att bedöma personalens språkkunskaper i syfte att identifiera behov av språkutvecklande insatser hos personalen. Som framgår av avsnitt 9.2.4 menar utredningen att detta kan göras genom bedömningar av det som kan kallas personalens funktionella språkliga kompetens, det vill säga personalens förmåga att utföra de språkliga eller kommunikativa momenten i det dagliga arbetet. Bedömningarna kan genomföras med hjälp av olika former av övningar i vilka personalen får möjlighet att visa upp hur de klarar av olika situationer som de kan ställas inför i arbetet.

Stödet bör innefatta praktiska verktyg för bedömningarna: Det bör innehålla förslag till eller exempel på sådana övningar som nämns ovan. Det bör också ge visst stöd i hur man kan avgöra vilka sorts språkutvecklande insatser som kan vara aktuella för den individuella medarbetaren utifrån resultatet av bedömningen. Det kan även innefatta olika former av materiel som kan vara till hjälp i bedömningarna (det kan vara till exempel en checklista eller ett formulär för att dokumentera resultaten av bedömningarna).

Utredningen utgår från att olika chefer (eller den som annars genomför bedömningarna) kan ha olika stort behov av stöd för bedömningarna och att det för bedömningen av vissa medarbetare kan behövas mer stöd än för bedömningen av andra. Stödet bör därför bestå av olika delar som kan användas i valfri mängd eller kombination.

Socialstyrelsens *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling* kan användas som utgångspunkt

Socialstyrelsen har tidigare tagit fram ett material som heter *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling*¹⁰. Materialet är menat att kunna användas som underlag för bland annat bedömning av språkförmåga hos personalen i äldreomsorgen. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen (och de myndigheter som enligt förslaget ska bistå Socialstyrelsen i uppdraget) använder detta material som ett (av flera) underlag i framtagandet av stödet.

9.5 Språkrav på andra områden

Utredningsdirektiven är avgränsade till att gälla äldreomsorgen. Direktiven omfattar således inte hälso- och sjukvården och verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortat LSS. Undersköterskor och vårdbiträden finns också anställda inom hälso- och sjukvården, och motsvarande yrkesgrupper är verksamma i LSS-verksamhet.

Synpunkter har inkommit under utredningsarbetet om att ett liknande språkrav som utredningen föreslår också bör införas för ovan nämnda verksamheter och yrkesgrupper. De synpunkter som har framkommit är att motsvarande språkproblem som beskrivs i betänkandet (se kapitel 6) också finns inom hälso- och sjukvården och i LSS-verksamhet. Vidare har det framförts att det är viktigt att det ställs samma krav och ges samma möjligheter avseende medarbetare i en och samma yrkesgrupp, oavsett var de arbetar. Patienter och brukare ska kunna förvänta sig en likvärdig kvalitet i vården och omsorgen oavsett var de träffar en medarbetare i yrkesgruppen. Det är viktigt inte minst för att det inte ska uppstå skiktningar i yrkesgruppen avseende kompetensnivå.

Andra synpunkter som har framkommit är att det kan uppstå undanträngningseffekter av att utredningens språkrav införs enbart för äldreomsorgen. De resurser som finns tillgängliga för språkutvecklande insatser kommer i första hand att avsättas för omsorgspersonalen, på bekostnad av motsvarande personalgrupper i hälso-

¹⁰ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/aldre/stod-i-arbetet--vard-och-omsorg-for-aldre-personer--utifran-amnesomraden/sprakformaga-i-aldreomsorgen/>. Se också avsnitt 7.3.2.

och sjukvården och resterande delar av socialtjänsten. Risk finns också att personal med goda kunskaper i svenska språket i större utsträckning kommer att anställas i äldreomsorgen än inom andra verksamheter.

10 Utredningens förslag gällande uppföljning av språkravet

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera och föreslå hur språkravet kan följas upp och långsiktigt kvalitets-säkras för att uppnås och bibehållas på ett effektivt och ändamåls-enligt sätt. För att säkerställa en uppföljning av den karaktär som föreskrivs i direktiven bedömer utredningen att flera statliga aktörer utifrån sina uppdrag, kompetenser och andra förutsättningar bör följa upp och utvärdera språkravet utifrån olika perspektiv och målsättningar. De olika uppdragen behöver pågå över en längre period, i olika etapper och samordnas för att få avsedd effekt. De 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.

10.1 Hur språkravet tillämpas samt eventuella förändringar efter språkravets ikraftträdande

Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Myndig-heten för Vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys), ges i uppdrag att kartlägga hur verksamheterna arbetar utifrån språkravet samt analysera hur

- omsorgens kvalitet,
- personalens arbetsmiljö, och
- personalens funktionella språkliga kompetens eventuellt för-ändras efter att språkravet införts.

Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag 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.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ges i uppdrag att genomföra en särskild tillsynsinsats i äldreomsorgens verksamheter i syfte att följa upp efterlevnaden av språkravet.

10.1.1 Kartläggning av hur språkravet tillämpas

Vård- och omsorgsanalys bör ges i uppdrag att kartlägga tillämpningen av språkravet i praktiken. Syftet med kartläggningen är att få en bild av vilka åtgärder som verksamheterna har vidtagit med anledning av språkravet och vilka överväganden som legat till grund för de valda åtgärderna. Resultaten från kartläggningen ska kunna ligga till grund för arbetet med utvecklingen av en eller flera indikatorer inom ramen för öppna jämförelser.

10.1.2 Analysera om kvaliteten i verksamheten förändras

Vård- och omsorgsanalys bör också ges i uppdrag att analysera om omsorgens kvalitet, personalens arbetsmiljö och personalens funktionella språkliga kompetens¹ potentiellt förändrats efter språkravets införande. Den här delen av uppdraget kan med fördel utgå från verksamhetsföreträdarens redogörelser för hur arbetet genomförs samt deras uppfattningar om hur till exempel arbetsmiljön eller personalens funktionella språkliga kompetens potentiellt utvecklats.

10.1.3 Insatser för att kunna följa arbetet utifrån språkravet över tid

Insatserna som beskrivs ovan (10.1.1 och 10.1.2) syftar huvudsakligen till att ge en ”ögonblicksbild” av språkravets tillämpning samt eventuella förändringar efter språkravets ikraftträdande. Det be-

¹ Med detta menas personalens förmåga att genomföra de språkliga eller kommunikativa moment som krävs för insatsernas genomförande.

hövs ytterligare insatser för att kunna följa språkravets tillämpning över tid och för att kunna identifiera trender på nationell nivå.

Utredningen föreslår därför att Socialstyrelsen ges ett uppdrag som innefattar att (1) följa verksamheternas arbete utifrån språkravet över tid. I detta bör ingå att ta reda på hur antalet medarbetare som får språkutvecklande insatser eventuellt förändras över tid. I uppdraget ingår också att (2) följa hur de äldres uppfattningar om personalens kommunikativa förmåga eventuellt förändras över tid. Det kan vara lämpligt att myndigheten i uppdraget använder sig av indikatorer inom ramen för öppna jämförelser. Socialstyrelsens enkätundersökning *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* kan också vara ett lämpligt verktyg. Som framgår av avsnitt 6.7 innehöll årets (2024) enkätundersökning frågor om hur omsorgstagarna upplever omsorgspersonalens kunskaper i svenska språket. För att kunna fortsätta följa utvecklingen över tid är det viktigt att Socialstyrelsen även fortsättningsvis ställer frågor av samma typ.

10.1.4 Följsamheten till språkravet

Utredningen har i kapitel 6 beskrivit att språkproblemen hos personalen i äldreomsorgen är utbredda och får negativa konsekvenser för såväl omsorgstagare som omsorgspersonalen. Därför är följsamhet till det föreslagna språkravet särskilt viktigt. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att IVO ges i uppdrag att genomföra en särskild tillsynsinsats utifrån det föreslagna språkravet. Tillsynen bör omfatta såväl kommunala som privata utförare av äldreomsorg. Verksamheter som bedriver särskilda boenden för äldre samt hemtjänst bör prioriteras i granskningen. I urvalet av verksamheter bör geografisk och demografisk spridning beaktas. Tillsynsinsatsen bör genomföras skyndsamt men med beaktande av att verksamheterna behöver få en rimlig implementeringstid.

10.2 Effekter av språkravet

Utredningens förslag: Den myndighet som ges kartläggnings- och analysuppdraget som redovisas i avsnitt 10.1 ges också i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att genomföra en effektstudie i fråga om språkravet. Undersökningen ska också visa hur en sådan effektstudie i så fall kan se ut. Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

Den uppföljning som beskrivs ovan (avsnitt 10.1) syftar bland annat till att ge en bild av hur kvaliteten i äldreomsorgen eventuellt förändras efter språkravets införande. En sådan bild ska kunna ge en indikation om eventuella behov av justeringar i språkravet. Uppföljningen kommer dock inte att kunna visa på ett direkt samband mellan språkravets införande och eventuella förändringar i äldreomsorgens kvalitet. Det går med andra ord inte att genom den föreslagna uppföljningen säkerställa att det är just införandet av språkravet som ligger bakom eventuella förändringar. Utredningen föreslår därför att Vård- och omsorgsanalys ges i uppdrag att analysera förutsättningarna för att göra en effektstudie avseende språkravet. En sådan effektstudie kan till exempel handla om hur införandet av språkravet eventuellt påverkar omsorgens kvalitet, personalens arbetsmiljö och personalens funktionella språkliga kompetens (se ovan avsnitt 10.1) över tid. Socialstyrelsen ges i uppdrag att bistå Vård- och omsorgsanalys i uppdraget.

11 Utredningens bedömningar och förslag gällande språkutveckling

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera och föreslå kostnadseffektiva insatser som exempelvis arbetsgivaren, kommunerna och staten kan vidta och som kan hjälpa befintlig personal i äldreomsorgen att snabbare nå kraven på kunskaper i svenska språket. I detta kapitel redovisas utredningens förslag och bedömningar i fråga om sådana insatser.

Kapitlet är disponerat enligt följande:

De första avsnitten (11.1–11.5) ska förstås som en bakgrund till utredningens bedömningar och förslag gällande insatser som syftar till att nivån av kunskaper i svenska språket hos omsorgspersonalen höjs. I avsnitt 11.6–11.11 redovisas utredningens bedömningar och förslag gällande dessa insatser.

För att stimulera och skapa goda förutsättningar för arbetet med att höja nivån av språkkunskaper i enlighet med förslagen i 11.6–11.11 föreslår utredningen ett riktat statsbidrag (svenskalyftet). Detta redogörs för i avsnitt 11.12.

11.1 Om benämningen språkutveckling

En ofta förekommande benämning i detta betänkande, och särskilt i detta kapitel, är språkutveckling. I betänkandet används språkutveckling för att benämna flera olika företeelser.

Språkutveckling används, till att börja med, för att benämna utvecklingen av språket på en arbetsplats eller i en hel yrkesgrupp (personalen i äldreomsorgen). Då syftar språkutveckling på en kollektiv eller organisatorisk företeelse.

I betänkandet används också språkutveckling för att beteckna en vuxen individs utveckling av ett andraspråk. Ofta används *språkinlärn timer* i detta sammanhang. En annan möjlig benämning är *tillägnet* av ett språk. Ibland skiljer man mellan dessa två genom att kalla det som sker genom formell utbildning för inlärtning och det som sker i en mer naturlig miljö för tillägnet (Språkrådet 2021). I detta betänkande används språkutveckling som en benämning för både det som kan kallas språkinlärtning och det som kan kallas tillägnet av språk.

11.2 Om vuxnas språkutveckling och förutsättningar för detta

Denna utredning handlar om språket och kunskaperna i svenska språket hos personalen i äldreomsorgen. Äldreomsorgens arbetsplatser är i många fall flerspråkiga, det vill säga, bland personalen finns både personer som har svenska som förstaspråk och personer som har ett annat (eller flera andra) språk som förstaspråk och svenska som andraspråk. De förslag som presenteras i detta kapitel (se avsnitten 11.7, 11.10, 11.11 och 11.12) ska alla på olika sätt bidra till att nivån av kunskaper i svenska språket höjs hos äldreomsorgens personal. Vissa förslag har fokus på arbetsplatsen som språkutvecklande miljö, andra syftar till att de medarbetare som så behöver ska kunna få ytterligare, och en mer ändamålsenlig, utbildning i svenska språket. Ett tema för utredningen är därför vuxna personers utveckling av ett andraspråk och förutsättningarna för detta. Vad kan då språkutveckling hos vuxna innebära, och vad kan påverka förutsättningarna för vuxnas språkutveckling?

11.2.1 Det är skillnad mellan att lära sig ett modersmål och ett andraspråk

Språkutveckling kan enligt Ahlgren med flera (2016) förstås som en växande förmåga till språklig anpassning i förhållande till allt fler och alltmer varierande sociala situationer och kontexter. Detta kan också uttryckas som att individens repertoar av register utvidgas.

Språkutveckling i modersmålet kan sägas följa en rörelse från ett vardagligt, konkret, informellt, personligt, dialogiskt och talat regis-

ter till en alltmer varierad språklig repertoar som inbegriper mer eller mindre specialiserade, abstrakta, formella, opersonliga och monologiska skriftliga register.

När det gäller vuxnas andraspråksutveckling kan det se annorlunda ut. Här är förutsättningarna annorlunda. En vuxen språkinlärare kan under vissa förutsättningar tillägna sig de mer formella (specialiserade, abstrakta, opersonliga, skriftliga) registren som nämns ovan utan att först i någon större utsträckning ha tillägnat sig ett vardagsspråk för muntlig kommunikation i mer informella sammanhang. Här spelar tillgången till ett skriftspråk i modersmålet och en utvecklad litteracitet (se nedan) en viktig roll. För den vuxna andraspråksinlärare som inte har någon tidigare skolutbildning blir dock kontakten med det talade språket central för språkutvecklingen (ibid.).

11.2.2 Olika faktorer kan ha betydelse för en persons förutsättningar att lära sig ett nytt språk

Litteracitet (*literacy* på engelska) är ett nyckelbegrepp i forskning om språkutveckling. På engelska skiljer man på begreppen *reading*, *writing* och *literacy*, där *literacy* är ett mer omfattande begrepp, det vill säga innefattar mer än läsa och skriva (Franker 2004). Ahlgren med flera (2016) beskriver litteracitet som en övergripande beteckning för den typ av kunskaper och färdigheter som krävs för att tolka, förstå och använda skriftspråk (som även inkluderar symbolsystem som bilder, talsystem och matematiska tecken) i skriftspråksrelaterade aktiviteter förknippade med olika sociala kontexter. Begreppet innefattar även aspekter på mer formell muntlig språkanvändning (inte minst i utbildningssammanhang) och förmågan att tolka, värdera och sovra i informationsutbudet i dagens kommunikations-samhälle.

I vuxnas andraspråkutveckling är graden av litteracitet central. För vissa elever i de tidigare kurserna av komvux i svenska för invandrare (sfi)¹ handlar språkutvecklingen till stor del om att utveckla litteracitet. Många av dessa elever möter då för första gången ett skriftspråk, andra möter ett skriftspråk som skiljer sig avsevärt från det skriftspråk som de utvecklat i sitt modersmål.

¹ Läs mer om sfi i kapitel 4.

Vuxna andraspråkstalare som sedan tidigare har utvecklat en hög grad av litteracitet kan ofta överföra och dra nytta av denna erfarenhet när de ska lära sig svenska. Denna erfarenhet har alltså inte alltid de med ingen eller kort skolbakgrund. På så sätt kan andraspråkutvecklingen ta betydligt längre tid för denna grupp (ibid.).

Enligt Vård- och omsorgscollege (2022) kan förutsättningar för språkutveckling hos vuxna också påverkas av bland annat

- det bemötande språkinläraren får (hens erfarenheter av kontakt med människor i det nya landet och på det nya språket),
- oro, stress och andra psykosociala faktorer,
- vilka vinster som finns med att lära sig det nya språket (till exempel att bli accepterad eller delaktig och kunna använda sin yrkeskompetens fullt ut),
- möjligheter till stöd och hjälp,
- inre motivation (en egen stark vilja att lära sig språket), och
- yttre motivation (till exempel omgivningens krav och förväntningar).

11.2.3 Interaktion och samtal är viktigt

Samtal och interaktion spelar en central roll inom andraspråksforskningen (Lindberg 2004). Ibland används en sociokulturell teoriram (till exempel Vygotsky 1978; Säljö 2000) för att beskriva eller förklara samtalets eller interaktionens roll för språkutvecklingen. Utifrån en sociokulturell teoriram är en strikt uppdelning mellan sociala och individuella processer inte möjlig eftersom vi människor lär och utvecklas i ett intimt samspel med vår omgivning (Lindberg 2004). Ett begrepp som kan användas för att förstå andraspråksutveckling utifrån en sådan teoriram är zonen för närmaste utvecklingszon² (Vygotsky 1978). Utvecklingszonen utgör avståndet mellan den utvecklingsnivå man som individ kan operera självständigt på och den nivå man kan operera på tillsammans med kompetent ledning. Här ses inte kunskaper och färdigheter som något absolut som en individ har eller inte har, utan som något som man successivt kan

² *Zone of proximal development* på engelska.

hantera mer och mer självständigt och få allt större kontroll över. Utvecklingszonen kan användas som ett sätt att förstå hur en andraspråksinlärare med hjälp av strategiskt samtalsstöd kan tänja sina språkliga resurser och på så sätt kommunicera utöver sin förmåga (Lindberg 2004).

11.3 Om flerspråkiga arbetsplatser och interkulturell kommunikation

Som redovisats i tidigare kapitel (kapitel 4) är en relativt stor andel av medarbetarna i äldreomsorgen utrikes födda. Av det går det att anta att de flesta av äldreomsorgens arbetsplatser är bemannade med både förstaspråkstalare av svenska och andraspråkstalare, att de med andra ord är flerspråkiga³. Vad utmärker då flerspråkiga arbetsplatser? Vilka utmaningar kan finnas där, och på vilket sätt kan flerspråkigheten bli en resurs?

11.3.1 En möjlig resurs

Flerspråkighet kan ses som en resurs i arbetet: verksamhetsföreträdare och andra sakkunniga som utredningen har talat med lyfter ofta fram fördelarna med att en medarbetare kan tala något av de stora invandrarspråken i landet. De kan till exempel översätta och vara till hjälp i kommunikationen med omsorgstagare och närstående med annat modersmål än svenska.

I Språkrådets vägledning *Flerspråkighet i arbete* (Språkrådet 2021) intervjuas forskaren Gunilla Jansson som studerat flerspråkighet i äldreomsorgen. Hon drar en motsvarande slutsats, och poängterar att medarbetare med mer omfattande språkkunskaper är särskilt viktiga på ett boende. De kan utöver att hjälpa till med översättning också vara en länk till de boendes personliga historia och en brygga till övrig personal.

³ Utredningen har inga data på hur många av eller till vilken grad som äldreomsorgens arbetsplatser är flerspråkiga, men eftersom cirka 40 procent av äldreomsorgens medarbetare är utrikes födda (se kapitel 4) går det att anta att de flesta arbetsplatser är bemannade med både förstaspråkstalare av svenska och andraspråkstalare.

11.3.2 Ställer också krav på arbetsplatsen och medarbetarna

Flerspråkighet ställer dock också vissa krav på arbetsplatserna. Språkrådet poängterar i ovan nämnda vägledning (Språkrådet 2021) att kommunikationen på arbetsplatserna är ett delat ansvar. De menar att kommunikationen i en flerspråkig miljö sker på andra villkor än den i en enspråkig; ett yttrande leder inte alltid till ett annat förväntat yttrande, såsom ofta är fallet i samtal mellan två förstaspråkstalare. Det gör att medarbetarna behöver vara på ett annat sätt flexibla och beredda på att improvisera. De beskriver kommunikation som ett språkligt samarbete där båda parterna måste anstränga sig för att kommunikationen ska fungera. Språkrådet pekar ut ett särskilt ansvar här hos förstaspråkstalare: de behöver särskilt ansvara för att förebygga problem i kommunikationen och lösa problem som kan uppstå. Det kan de göra på olika sätt, till exempel genom att tala långsammare. Även andraspråkstalare som kommit längre i sin språkutveckling kan vara en viktig resurs, inte minst utifrån deras egen erfarenhet av att lära sig svenska som andraspråk.

11.3.3 Interkulturell kommunikation

Kommunikationen mellan första- och andraspråkstalare kan också kantas av hinder som inte är enbart språkliga. Hindren kan också bero på olika erfarenheter, bakgrund och kultur. Kommunikationen kan då beskrivas som *interkulturell*. Interkulturell kommunikation är enligt Språkrådet (2021) kommunikation mellan personer med olika kulturell erfarenhet. I kommunikation handlar det ofta om att förstå både *vad* som sägs och *varför* något sägs. Svårigheter för en andraspråkstalare att förstå *vad* som sägs kan handla bland annat om ordval eller valet av ämne, att samtalspartnern talar för fort eller tar för få eller för korta pauser eller att syftningen är oklar. Förståelsen för *varför* något sägs kan i stället ligga i att samtalsdeltagarna har olika referensramar. Språkrådet menar att det vid samtal på arbetsplatsen därför kan vara bra att tydliggöra varför man behöver prata om ett visst ämne eller ställa vissa typer av frågor (till exempel i en anställningsintervju).

Något som kan få betydelse för hur väl den interkulturella kommunikationen fungerar är de respektive samtalsparternas förståelse för de sociala koder som råder på arbetsplatsen. Den som behärskar

språket fullt ut växlar automatiskt mellan olika språkliga nivåer, medan den som håller på att lära sig språket behöver få tid att upptäcka och förstå de sociala koder som finns runt språket på arbetsplatsen (Vård- och omsorgscollege 2018).

11.3.4 Ledarskap och interkulturell kommunikation i äldreomsorgen

Forskaren Solange Hamrin redovisar i sin rapport *Att leda mångkulturella grupper inom äldreomsorg i Sundsvall* (Hamrin 2017) resultatet av en studie av ledarskap och interkulturell kommunikation i äldreomsorgen. I rapporten redovisar Hamrin faktorer som hon ser som viktiga för en hållbar och demokratisk arbetsmiljö i mångkulturella organisationer. I rapporten pekas också vissa egenskaper hos ledaren ut som särskilt viktiga, såsom att hen är rättvis, empatisk och stödjande. Viktigast är dock, menar Hamrin, att arbetsmiljön och förutsättningarna förbättras för alla, till exempel att arbetsbelastningen minskas så att det frigörs mer tid för relationsbyggande.

Det ges också rekommendationer om vissa aktiviteter eller åtgärder på lång och kort sikt, bland annat:

- Fler fysiska utrymmen där medarbetare kan mötas.
- Att chefen är närvarande ibland även vid rasten för att underlätta medarbetarnas möten.
- Att det frigörs tid för relationsbyggande.
- Att det satsas på kunskap i organisationen (bland chefer och medarbetare) om villkor för interkulturell kommunikation.
- Individuella mentorsprogram (där medarbetare med svensk bakgrund paras ihop med medarbetare med utländsk bakgrund).
- Bättre scheman för att minska stress och irritationsmoment.
- Färre korttidsvikarier (fler tillsvidareanställda och långtidsvikarier) för att medarbetare ska få chansen att skapa starka och långa relationer.
- Fler aktiviteter som gynnar interaktion.

11.4 Om språkutveckling i arbetet

Följande avsnitt handlar om språkutveckling i arbetet: Vad kan språkutveckling i arbetet innebära? Vad kännetecknar en språkutvecklande arbetsplats och hur kan äldreomsorgens arbetsplatser på olika sätt arbeta med språkutveckling i arbetet?

11.4.1 Vad kan språkutveckling i arbetet innebära?

Vad kan då språkutveckling i arbetet innebära?

Språkutveckling i arbetet kan, enligt Bigestans (2019), förstås som en medarbetares (till exempel en nyanställds) väg till att bli en alltmer fullvärdig medlem av en *praktikgemenskap*. En praktikgemenskap (Lave 2019; Lave och Wenger 1991; Wenger 1998) kan beskrivas som ett kollektiv av individer som har den gemensamma uppgiften att se till att verksamhetens uppdrag blir utfört. I en praktikgemenskap finns en gemensam repertoar av sätt att uttrycka sig eller förstå saker på. Den anställdas väg mot det alltmer fullvärdiga medlemskapet innefattar på så sätt att bit för bit omfamna den gemensamma repertoar som ingår i denna.

En aspekt av en persons språkförmåga som ofta utvecklas genom deltagandet i praktikgemenskapen är, enligt Bigestans, den *pragmatiska språkförmågan*, det vill säga förmågan att anpassa språket till situationen och till den man kommunicerar med. Genom deltagandet lär man sig alltså vilka uttryck som anses lämpliga eller olämpliga i vissa situationer och gentemot olika personer. En annan språklig förmåga som kan ses som särskilt aktuell i sammanhanget är en persons *strategiska språkliga förmåga*. Med det menas att språk-användare behöver ha strategier att ta till när de saknar vissa ord och uttryck eller inte förstår vad som sägs i ett visst sammanhang. Man kan då behöva använda till exempel gester eller ansiktsuttryck och kunna be om ett förtydligande om det är något i ett samtal som man inte förstår.

11.4.2 Stöttning på arbetsplatsen

Stöttning är ett centralt begrepp i språkutvecklande undervisning (se till exempel Gibbons 2018). Det engelska ordet för stöttning, *scaffolding*, som ju betyder byggnadsställning, visar tydligt hur stöttningen ska fungera, det vill säga som ett tillfälligt stöd som kan tas bort när eleven klarar sig på egen hand. Då kan stödet flyttas till ett annat ställe där det behövs (Språkrådet 2021).

Stöttning kan, menar Språkrådet, vara tillämpligt även på arbetsplatserna. Det kan till exempel handla om att inte bara förklara hur något ska göras utan att även visa samtidigt som man ger instruktioner. Förspråkstalaren kan också stötta genom att till exempel skriva upp viktiga ord under möten eller gå igenom information på anslagstavlor. Man kan också anpassa möten med hela personalgruppen i syfte att skapa goda förutsättningar för andraspråkstalarna. Ett sätt kan vara att ta stöd i bilder, och man kan lägga in pauser som gör det möjligt för andraspråkstalare att ställa frågor och till exempel kontrollera att de förstått det sagda. Att som kollega inkludera andraspråkstagare i samtalen på raster som rör annat än arbetet kan också vara en typ av stöttning.

11.4.3 Vad kännetecknar en språkutvecklande arbetsplats?

Det finns inte, såvitt utredningen erfar, någon vedertagen definition av *språkutvecklande arbetsplatser*. Bigenstans (2019) skriver dock att en språkutvecklande arbetsplats kan ses som *en arbetsplats där alla medarbetare har möjlighet att gå vidare i sin språkutveckling oavsett om de är första- eller andraspråkstalare i svenska språket*. Bigenstans gör också en sammanställning av det som skulle kunna ses som den språkutvecklande arbetsplatsens kännetecken, eller sådant som "[...] kan vara tecken på att medarbetarna har goda möjligheter att utveckla sin språkliga och kommunikativa förmåga på arbetsplatsen" (s. 25). Kännetecknen sammanfattas i 7 punkter:

- På arbetsplatsen är det vanligt att uppmärksamma och tala om kommunikationen mellan medarbetarna liksom mellan medarbetarna och omsorgstagarna.
- På arbetsplatsen uppmärksammar man och talar om hur nykomlingar ska bemötas och känna sig inkluderade.

- På arbetsplatsen är man noggrann med att informationsspridning görs så att alla medarbetare kan ta till sig viktig information.
- På arbetsplatsen kan alla medarbetare, oavsett språklig bakgrund, ta ansvar för nödvändig dokumentation.
- På arbetsplatsen kan alla medarbetare, oavsett språklig bakgrund, ta ansvar för muntlig kommunikation med annan medicinsk personal, omsorgstagare, anhöriga och externa besökare.
- På arbetsplatsen styr inte medarbetarnas språkliga bakgrund hur uppgifter och ansvar fördelas.
- Det finns nätverksträffar för språkombud, dokumentationsstöd-jare, handledare, enhetschefer och andra med särskilt ansvar som rör arbetsplatsen som miljö för lärande.

11.4.4 Ett sätt att arbeta språkutvecklande är att låta utbilda så kallade språkombud bland personalen

Ett sätt att arbeta språkutvecklande är att låta utbilda så kallade språkombud bland personalen.

Konceptet att arbeta med språkombud har utvecklats av föreningen Vård- och omsorgscollege⁴. Det har utvärderats i olika sammanhang, bland annat genom en intervjustudie som Aina Bigestens vid Stockholms universitet genomförde och genom en uppföljning genomförd av Statens skolverk (Skolverket).

Om språkombudskonceptet

Språkombud är ett koncept som ägs av Vård- och omsorgscollege sedan 2018. Det omfattar en utbildning till språkombud, en utbildning till språkombudsutbildare samt fortbildning för chefer. Konceptet har utvecklats och prövats sedan 2009, bland annat inom projekten SpråkSam⁵ och ArbetSam⁶ som drivits i samverkan med arbetsplatser och Nationellt centrum för svenska som andraspråk

⁴ Föreningen drivs av fackförbundet Kommunal tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Vårdföretagarna och Fremia. Läs mer i avsnitt 5.4.5.

⁵ <https://aldrecentrum.se/enskilt-projekt/spraksam/>.

⁶ <https://aldrecentrum.se/enskilt-projekt/arbetsam-larande-arbetsplatser-inom/>.

vid Stockholms universitet (NC) samt forskare vid Södertörns högskola.

Att arbeta med språkombud i en organisation ger, menar Vård- och omsorgscollege, möjligheter till språkutveckling på ett brett plan som leder till att språket stärks hos individer men också i hela arbetsgruppen. Genom att medvetandegöra hur språket används kan man arbeta för en god kommunikation inom sin verksamhet samt för att alla medarbetares kompetens tillvaratas.⁷

Språkombudet – en medarbetare med uppdrag att stödja kollegor när det gäller språkutveckling

Vård- och omsorgscollege beskriver ett språkombud som en medarbetare med uppdrag att stödja kollegor när det gäller språkutveckling. Språkombudet arbetar med stöd av chefen för att göra hela arbetsplatsen språkutvecklande och för en bättre kommunikation. Det kan både handla om att stödja dem som har ett annat modersmål än svenska och att hjälpa kollegor i frågor om vardaglig språkanvändning.⁸

Chefen som nyckelfaktor

Vård- och omsorgscollege ser chefen som en nyckelfaktor för framgång gällande arbetet med språkombud. Cheferna behöver vara väl insatta i tankarna bakom språkutvecklande arbetsplatser och hur språkombud kan utöva sin roll. Det behöver de bland annat för att kunna göra rätt bedömning av vem i personalen som kan passa som språkombud (Vård- och omsorgscollege 2023).

Språkombudsutbildningen

Utbildningen till språkombud ska ge kunskaper och praktiska verktyg på temat språk och kommunikation och språkutvecklande arbetssätt. Med hjälp av arbetsplatsuppdrag undersöker de blivande språkombuden kommunikationen och språksituationen på sina arbetsplatser.

⁷ <https://www.vo-college.se/sprakombud>.

⁸ <https://www.vo-college.se/sprakombud>.

Tillsammans med sin chef tar de också fram en handlingsplan för hur rollen som språkombud, och det språkutvecklande arbetssättet, ska implementeras på bästa sätt.

Språkombudsutbildningen tar totalt cirka sex heldagar varav cirka två behövs för de arbetsplatsuppdrag som ingår. Den är upplagd enligt följande⁹:

- Fyra träffar inom tre till fyra månader.
- Tre webbutbildningsdelar.
- Regelbundna online-diskussioner mellan träffarna.
- Arbetsplatsuppdrag mellan träffarna.

Utbildningen innehåller i grova drag följande¹⁰:

- Vad det innebär att lära sig/utveckla ett nytt språk som vuxen.
- Interkulturell kommunikation och språkkultur.
- Svårigheter i det svenska språket för andraspråkstalare och personer med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi.
- Metoder för att stimulera språkutveckling.
- Metoder för att stötta kollegor språkligt, i vardagsarbetet och i studier.
- Arbetsplatslärande och språkutveckling i organisationen.

Utbildning av språkombudsutbildare

Den som är språkombudsutbildare utbildar andra till språkombud. Den som vill bli språkombudsutbildare behöver enligt Vård- och omsorgscollege ha ett genuint intresse för språk eller arbeta med språk professionellt, ha pedagogisk erfarenhet och vana att utbilda vuxna samt ha kunskap om den bransch där utbildningen kommer att genomföras.

Utbildningen ska ge metoder och konkreta verktyg för att planera, genomföra och utvärdera språkombudsutbildningar, kunskaper om bland annat arbetsplatslärande, språkutveckling och inter-

⁹ Se <https://www.vo-college.se/sprakombudsutbildningen>.

¹⁰ Se Vård- och omsorgscollege 2018.

kulturell kommunikation samt möjlighet att utveckla den egna kompetensen och förhållningssätt i rollen som utbildare.

Utbildningen omfattar:

- Fyra träffar under en period av tre månader.
- Hemuppgifter mellan träffarna.
- Digitalt forum för kommunikation mellan träffarna.

Sammanlagt tar den cirka sju dagar varav cirka tre dagar är för att arbeta med hemuppgifterna.¹¹

Utbildning av chefer

I språkombudskonceptet ingår också en utbildning som riktar sig till chefer: *Fem nycklar till en språkutvecklande arbetsplats*.¹² Den vänder sig till chefer i vård och omsorg, och kan även lämpa sig för HR-personal och verksamhetsutvecklare eller liknande. Utbildningen omfattar två halvdagar på distans. Målet är att deltagarna ska få en ökad förståelse för vad som leder till språkutveckling på arbetsplatsen och insikt i vad det innebär att lära sig ett nytt språk som vuxen, samt konkreta verktyg för att kunna påbörja och följa upp det språkutvecklande arbetet.

Många språkombud har utbildats inom ramen för ett regeringsuppdrag som Skolverket hade

Skolverket hade ett regeringsuppdrag under perioden 2021–2024 om att genomföra språkträningsinsatser bland anställda i välfärden. Skolverket avgränsade uppdraget till att omfatta äldreomsorg och barnomsorg. I den del som handlade om äldreomsorgen genomförde myndigheten en upphandling avseende språkhandledare. Genom upphandlingen fick Vård- och omsorgscollege i uppgift att utbilda såväl språkombud som språkombudsutbildare. Det ingick också att utbilda chefer i språkutvecklande arbetssätt. Skolverket skriver i sin uppföljande rapport (Skolverket 2024b) att det under åren 2022

¹¹ <https://www.vo-college.se/utbildning-till-sprakombudsutbildare>.

¹² <https://www.vo-college.se/nyhet/2023/01/25/utbildning-for-chefer-fem-nycklar-till-en-sprakutvecklande-arbetsplats>.

och 2023 utbildades 2001 språkombud och 168 språkombudsutbildare inom ramen för uppdraget. Det utbildades också 643 chefer, och 108 kommuner deltog i satsningen. De flesta verksamheter som deltog var kommunala utförare; mindre än 7 procent av de deltagande verksamheterna var fristående utförare.

Uppföljning av Skolverkets regeringsuppdrag

I ovan nämnda rapport (Skolverket 2024b) redovisar Skolverket sin uppföljning av uppdraget gällande språkträningsinsatser.

Leder till förbättringar i fråga om skriftlig och muntlig kommunikation

Uppföljningen visar att språkombud och chefer såg förbättringar på de arbetsplatser som hade infört språkombud. Det gäller bland annat förmågan till skriftlig och muntlig kommunikation bland medarbetarna. Språkombuden och cheferna såg också en större öppenhet kring språkfrågor samt ökad trivsel på arbetsplatsen.

Visar på varaktighet

Uppföljningen ger också stöd för att insatsen verkar vara varaktig – det verkar som att majoriteten av språkombuden fortsätter över tid att vara aktiva i rollen som språkombud.

Chefen har en nyckelroll – samtidigt är rollen redan belastad och personalomsättningen hög

Myndigheten drar också slutsatsen att vissa förutsättningar behöver vara på plats för att man ska kunna arbeta framgångsrikt med ett språkutvecklande arbetssätt genom språkombud. Framför allt behöver chefen driva det gemensamma arbetet med ett språkutvecklande arbetssätt och ge sitt stöd till språkombudet. Det kan till exempel handla om att visa engagemang och intresse för det språkutvecklande arbetssättet, avsätta tid för rollen som språkombud, skapa riktlinjer samt följa upp arbetet. I uppföljningen uppger de språkombud som inte har fått stöd av sin chef i lägre grad att språkombudsutbildningen

har bidragit till språkutveckling och förbättringar, jämfört med de språkombud som fått sådant stöd. Samtidigt har, betonar Skolverket, äldreomsorgens chefer en utmanande och redan belastad roll, och dessutom är personalomsättning stor. Myndigheten betonar därför att chefer inom äldreomsorgen behöver ges förutsättningar för att kunna stödja språkombuden och för att arbetet med ett språkutvecklande arbetssätt ska få fäste i verksamheterna över tid.

Bra med flera språkombud på arbetsplatsen

Myndigheten ser, vidare, att det är en styrka att ha fler än ett språkombud på arbetsplatsen. Då kan språkombuden få stöd av varandra, och det ökar chansen att arbetssättet fortsatt finns kvar i verksamheten även om ett språkombud avslutar sin anställning.

Kommunen kan ha en stödjande roll

Skolverket menar också att även stöd från kommunerna gällande språkutveckling – såsom genom nätverk för språkombud – kan ha en stödjande roll.

Viktigt med uppföljning

Uppföljningen visade slutligen att fyra av tio chefer följde upp de handlingsplaner som tas fram i utbildningen. Här finns, menar myndigheten, ett samband där chefer som inte följt upp handlingsplanen i lägre grad uppfattar att språkombudsutbildningen har bidragit till förbättringar jämfört med de chefer som har följt upp handlingsplanen.

Skolverket drar vissa slutsatser och presenterar vissa förslag

Skolverket drar följande slutsatser och föreslår följande utifrån uppföljningen:

- Det finns behov av att fortsatt erbjuda språkutvecklande insatser av detta slag i äldreomsorgen eftersom det kan förbättra den muntliga och skriftliga kommunikationen inom verksamheterna samt stärka arbetsplatserna generellt vad gäller exempelvis arbetsmiljö.
- Den som ansvarar för verksamheten bör ta ett större ansvar i implementeringen av språkutvecklande arbetsplatser. De bör ge chefer förutsättningar att arbeta långsiktigt med språkutvecklande arbetsplatser, såsom utbildning, tid och nätverk kring språkutveckling. Exempelvis kan redan etablerade strukturer som chefsträffar användas som nätverk för att inte ytterligare betunga chefsrollen. Införandet av språkombud kan också i viss mån avlasta chefer.
- Enhetschefer bör ta ett ansvar för att ge språkombud samt övriga medarbetare förutsättningar för att arbeta med ett språkutvecklande arbetssätt, såsom tid för arbetet. Samarbete mellan språkombud kan minska sårbarheten om ett språkombud slutar och bidra till ett mer långsiktigt hållbart arbete. Språkombud kan vara en del av lösningen på behovet av språkutveckling, men annat kan också behövas, som studier i svenska för vissa medarbetare.

Intervjuundersökning som syftade till fördjupad kunskap om språkombudsfunktionen

Bigestans (2019) genomförde en intervjuundersökning inom äldreomsorgen som syftade till att skapa fördjupad kunskap om språkombudsfunktionen.

Bigestans beskriver ett språkombud som en medarbetare som kan bidra till att det på arbetsplatsen ges tillfällen till sådan språkutveckling som bara arbetslivet kan ge.

Bigestans kommer fram till att språkombudets uppdrag går att dela in i två huvudsakliga fokusområden eller inriktningar, nämligen (1) uppdraget att ta ansvar för kommunikationsprocesser och för arbetsplatsen som en inkluderande praktikgemenskap (se ovan, av-

snitt 11.4.1) och (2) uppdraget att stötta individuella medarbetare med olika insatser. Bigestans intervjupersoner bedömde i allmänhet det första fokusområdet eller den första inriktningen som den viktigaste.

Kommunikation och inkludering

När det gäller uppdraget om kommunikation och inkludering kunde Bigestans identifiera sju huvudsakliga uppgifter för språkbudet:

- *Skapa medvetenhet om kommunikationsprocesser på arbetsplatsen.* Det handlar bland annat om att se till att alla på arbetsplatsen är öppna och hjälper till när någon behöver språkligt eller annat stöd.
- *Ta ansvar för att möten fungerar inkluderande.* Det kan handla om att organisera mötena så att de blir tydligt strukturerade kring mötespunkter, att informationen på mötena är tydlig och att man håller reda på att alla förstått informationen. En tydlig uppgift för språkbudet verkar vara att uppmärksamma när inte alla deltar i samtalen.
- *Kommunikationsövningar och språkstimulerande aktiviteter.* Språkbuden kan till exempel initiera aktiviteter på arbetsplatsen som stimulerar till samtal, eller sätta i gång samtal om kommunikationen i sig på arbetsplatsen (det som kan kallas metakommunikation).
- *Arbeta för ett välkomnande bemötande.* Det handlar om att språkbuden aktivt arbetar för att få in nykomlingar i gemenskapen och att medvetandegöra vikten av detta för sina kollegor.
- *Skapa ett tryggt, tydligt och öppet arbetsklimat.* Det händer att andraspråkstalare inte frågar trots att de inte förstått till exempel en instruktion. Här kan språkbuden ha olika strategier för att lägga sin vinn om att viktig information verkligen uppfattas. Det kan handla om att försöka få till ett klimat där man vågar fråga, men också vågar ställa krav på varandra, och där alla tar ansvar för att få arbetet att fungera trots språksvårigheter.
- *Brobyggare som verkar för ökad förståelse och tolerans.* En roll för språkbudet kan vara att försöka förmedla en mer tolerant hållning till de bakomliggande orsakerna till att medarbetare till exempel inte ställer frågor när de inte förstår. Det kan till exem-

pel ha sin grund i att en vikarie vill visa sig kompetent för att försäkra sig om ytterligare uppdrag.

- *Bidra till att alla medarbetare görs delaktiga i ansvarfulla uppgifter.* Det kan handla om att andaspråktalare inte undantas vissa ansvarsuppdrag (till exempel att svara för matbeställningarna), och att nya medarbetare upplever förväntningar på att de ska yttra sig på möten och verkligen förstå instruktioner etcetera.

Resurs för enskilda medarbetare

Bigestans kunde också identifiera ett antal uppgifter i språkombudets arbete som handlar om att vara en resurs för enskilda medarbetare.

- *Tryggheten i att veta att en kollega är tillgänglig för dem som behöver stöd.* Det kan vara betydelsefullt för vissa medarbetare att ha en specifik person på arbetsplatsen att vända sig till i språkfrågor. Bland de arbetsplatser som ingick i studien var det dock få som hade särskilt avsatt tid för detta.
- *Stöd för den skriftliga dokumentationen.* Studien visade att den absolut största språkliga utmaningen för omsorgspersonalen var att producera och använda professionell dokumentation. Vissa medarbetare undviker också att genomföra dokumentation. Ett språkombud kan stötta andraspråktalare både i att genomföra dokumentation och i att övervinna sitt motstånd till detta. De kan också uppmana sina kollegor att göra detsamma.
- *Ge strategier för att hantera kontakter med omsorgstagare och anhöriga.* Det händer att medarbetare undviker att till exempel svara i telefon eller överlåter kontakten med anhöriga till en kollega. Språkombudets uppgift blir här att stötta med exempelvis strategier för hur man kan göra om man inte förstår det sagda.
- *Stötta medarbetare i att utveckla pragmatisk språkkompetens¹³.* Språkombuden kan också behöva stötta i hur man kommunicerar med exempelvis anhöriga. Det kan till exempel handla om att se en person i ögonen när man talar, trots att man kanske i sitt hemland fått lära sig att slå ner blicken.

¹³ Se sidan 8.

- *Att lösa konflikter orsakade av olikheter i sättet att kommunicera.*
Ibland uppstår det spänningar i personalgruppen på grund av olikheter i sättet att kommunicera. Språkombudets roll kan då bli att initiera samtal och kanske förklara för parterna att det inte var illa ment och så vidare.
- *Initiativ för att skapa tillfällen till och samtal om språkutveckling.*
Språkombudet kan till exempel involvera praktikanter och vikarier i samtalen i personalrummet. Vissa ser sig som en ”språkcoach” med uppgiften att öka medvetenheten kring kommunikationens betydelse och andraspråkstalets delaktighet samt mod att utföra språkligt krävande uppgifter.
- *Åtgärder för att underlätta för medarbetare att ta till sig information.*
Ett sätt för språkombuden att underlätta för medarbetare med svenska som andraspråk kan vara att gå igenom skriftliga instruktioner för att se hur de kan göras mer språkligt tillgängliga.

11.4.5 Vad kan språkutvecklande insatser eller aktiviteter på arbetsplatsen vara?

Att låta utbilda språkombud och nyttja språkombuden som resurs på arbetsplatsen kan alltså vara ett sätt för äldreomsorgens verksamheter att arbeta språkutvecklande. Ett annat kan vara att genomföra en samtalsserie om språket på jobbet, ytterligare ett annat att låta en medarbetare i behov av språkutveckling gå bredvid eller skugga en kollega.

Genomföra en samtalsserie om språket på jobbet

Vård- och omsorgscollege tillhandahåller ett metodmaterial för strukturerade samtal om vård och omsorg med syfte att utveckla språk- och yrkeskompetens: *Prata om jobbet*¹⁴. Det är en samtalsserie för personalgrupper. Meningen är alltså att hela personalgruppen deltar. Syftet med det är att stärka lärandekulturen på arbetsplatsen och uppmuntra det kollegiala lärandet. Samtalen kan ledas av arbetsplatsens språkombud eller annan särskilt intresserad person. På

¹⁴ <https://prataomjobbet.vo-college.se/>.

träffarna diskuterar man aktuella fall, fakta och dilemman, utifrån instruktioner i materialet. Dessa ämnen tas upp i materialet:

- Hur vi bemöter brukarna.
- Muntlig kommunikation med brukarna.
- Skillnaden mellan envägs- och tvåvägskommunikation.
- Sekretess och tystnadsplikt i vård och omsorg.
- Telefonsamtal i vår yrkesroll.
- Muntlig rapportering mellan kollegor.
- Skriftlig dokumentation.
- Förståelse för olika kulturer.

Gå bredvid eller ”skugga” en kollega

Som framgår av exempelvis kapitel 7, ställs medarbetare i äldreomsorgen inför situationer som innefattar komplexa samtal, och dessa situationer kan för en andraspråkstalarare vara krävande utifrån både ett språkligt och ett psykosocialt perspektiv. Ett sätt att möta denna utmaning kan, menar Språkrådet (2021), vara att ge en andraspråkstalande nyanställd möjlighet att skugga en arbetskamrat i situationer och arbetsuppgifter där kraven på språklig kompetens är särskilt höga. På så sätt förbereds hen för uppgiften och får chans att ställa frågor och öva på samtalssituationerna i direkt anslutning till uppgiften.

11.4.6 Vård- och omsorgscollege tillhandahåller vissa stöd

Vård- och omsorgscollege tillhandahåller olika stöd gällande språkutvecklande arbetsplatser på sin webbplats. Ett är samtalsserien *Prata om jobbet* som nämns ovan. Där finns också guiden *Med språket som strategiskt verktyg*¹⁵, handboken *Lyft språket på jobbet!*¹⁶, och podden *Språket på jobbet*¹⁷.

¹⁵ <https://www.vo-college.se/med-spraket-som-strategiskt-verktyg>.

¹⁶ <https://www.vo-college.se/handboken-lyft-spraket-pa-jobbet>.

¹⁷ <https://www.spraketpajobbet.se/verktyg/podd>.

11.5 Verksamheterna har tagit olika initiativ för att säkerställa den språkliga kompetensen

Representanter för de verksamheter i äldreomsorgen som utredningen har haft dialog med rapporterar om olika initiativ som de tagit för att säkerställa den språkliga kompetensen hos personalen.

Några har utvecklat rutiner för språktest vid rekrytering, andra arbetar med arbetsprover. Flera har utvecklat egna former av språktest.

Vissa har utvecklat former för samarbete mellan äldreomsorgsförvaltningen (eller motsvarande) och utbildningsförvaltningen (eller motsvarande). Ett exempel på detta är att man gemensamt tagit fram språkutbildning som riktar sig till äldreomsorgens personal och som tar särskilt sikte på arbetsuppgifterna och det språk som krävs för dem. Ytterligare exempel är att lärare i svenska från den kommunala vuxenutbildningen (komvux) har kommit till arbetsplatsen och utbildat personalen på plats efter att de först följt medarbetarna i deras arbete för att identifiera vad de behöver för stöd i fråga om språk. I vissa kommuner nivåbestämde personalens språkkunskaper av lärare i komvux, och medarbetarna erbjöds därefter utbildning som motsvarade deras behov. Vissa verksamheter tog fram egna enklare utbildningar i yrkessvenska.

Andra verksamheter hade tagit fram en yrkesintroduktion för nyanställda med inriktning på svenska språket. Några kommuner hade också tagit fram en form av "kompetensstegar" där språkkunskaper kopplas till olika arbetsuppgifter och ansvar.

Många verksamheter hade också låtit utbilda språkombud, som tillsammans med chefen ansvarar för språkutveckling och språkstöd på arbetsplatsen (se ovan, avsnitt 11.4.4). Verksamhetsföreträdarna rapporterar också om andra initiativ som tagits för att utveckla arbetsplatsen till att bli mer språkutvecklande, som att hålla språkkafé med de äldre på ett boende.

11.6 Utredningen bedömer att insatser för språkutveckling behöver ske både i arbete och utbildning

Utredningens bedömning: Språkutveckling hos äldreomsorgens personal behöver ske både på arbetsplatserna och genom utbildning.

Utredningen bedömer att språkutveckling hos äldreomsorgens personal behöver ske både på arbetsplatserna och genom utbildning. Det finns flera skäl till detta: Språkutveckling kan förstås både som en individuell och kollektiv en företeelse. Det rör sig naturligtvis om individer som behöver få bättre kunskaper i svenska språket – och då kommer språkutbildning väl till pass – men det handlar också om arbetsplatser och arbetsgrupper som behöver utveckla gemensamma sätt att kommunicera med varandra, och gemensamma sätt att till exempel förstå och benämna olika företeelser på arbetsplatsen. Det finns därtill aspekter av en persons språkförmåga som bäst utvecklas i arbetet, tillsammans med kollegor.

Det är också så att det är på arbetsplatsen som äldreomsorgens personal befinner sig – alltså är det lämpligt att en del av de språkutvecklande insatserna genomförs där.

Bristen på omsorgspersonal kan medföra att äldreomsorgens verksamheter får svårt att avvara personal för språkutvecklande insatser utanför arbetsplatsen. Även det talar för att en del av de språkutvecklande insatserna behöver genomföras på arbetsplatsen.

I nästkommande avsnitt presenteras utredningens bedömningar och förslag avseende språkutveckling i arbetet (avsnitt 11.7 och 11.8) och språkutbildning (avsnitt 11.9–11.11).

11.7 Utredningen bedömer att äldreomsorgens arbetsplatser behöver arbeta aktivt med språkutveckling och föreslår stöd för detta

Utredningens bedömning: För att den befintliga personalens språknivå ska kunna bibehållas och utvecklas behöver äldreomsorgens arbetsplatser arbeta aktivt med, och avsätta tid för, språkutveckling. Detta kan innefatta både att organisera arbetet och utforma arbetsmiljön på ett sätt som kan främja kommunikation och språkutveckling på arbetsplatsen och att erbjuda medarbetare som behöver det särskilda insatser.

Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram stöd om hur arbetsplatserna kan arbeta aktivt med språkutveckling. Andra relevanta myndigheter, till exempel Skolverket, Institutet för språk och folkminnen (Isof), Arbetsmiljöverket och Stockholms universitet ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

Som framgår av avsnitt 11.5 pågår redan en del arbete med språkutveckling i arbetet, men utredningen menar att detta arbete i många delar behöver intensifieras och att mer tid behöver avsättas för det språkutvecklande arbetet.

Att arbeta aktivt med språkutveckling kan till exempel innefatta att organisera arbetet och utforma arbetsmiljön på ett sätt som kan främja kommunikation och språkutveckling på arbetsplatsen. Det kan också innebära att genomföra gemensamma aktiviteter som syftar till exempelvis ökad medveten om eller förståelse för frågor om språk och kommunikation. Exempel på aktiviteter som kan genomföras är den samtalsserie som presenteras i avsnitt 11.4.5.

Språkombudskonceptet (se ovan, avsnitt 11.4.4) har följts upp och utvärderats på olika sätt, och utredningen bedömer att det språkutvecklande arbetet på arbetsplatserna med fördel kan genomföras med hjälp av språkombud på arbetsplatsen. Det saknas dock ofta tid för språkombudens arbete, det visar både Bigestans utvärdering och Skolverkets uppföljning på. Utredningen bedömer att verksamheterna över lag behöver avsätta mer tid för detta.

Vidare kan vissa medarbetare behöva särskilda insatser, det vill säga insatser utöver dem som riktar sig till hela arbetsplatsen. Det kan till exempel vara att en nyanställd erbjuds en förlängd introduktion som inkluderar språkin introduktion eller att medarbetaren ges möjlighet att få särskilt avsatt tid med arbetsplatsens språkombud. En medarbetare med behov av språkutveckling kan också gå bredvid eller skugga en kollega (se ovan, avsnitt 11.4.5). Utredningen menar att arbetsgivarna kan bedöma vem eller vilka som kan behöva sådana insatser genom att genomföra bedömningar av personalens funktionella språkliga kompetens¹⁸. Läs mer i kapitel 9.

Som nämns ovan föreslår utredningen att en lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram stöd till verksamheterna om språkutveckling i arbetet. Stödet kan till exempel omfatta aktuell kunskap i ämnet och ge förslag på hur arbetsplatserna rent praktiskt kan gå till väga för att bli mer språkutvecklande. Utredningen menar att ett stöd på nationell nivå kan bidra till en hög och jämn nivå i det språkutvecklande arbetet i landets äldreomsorg.

11.8 Utredningen bedömer att fler medarbetare och chefer behöver utbildning i språkutvecklande arbetssätt

Utredningens bedömning: Fler av äldreomsorgens medarbetare bör ges möjlighet att genomgå utbildning till språkombud. Det behöver också utbildas ytterligare språkombudsutbildare. Därutöver behöver fler av äldreomsorgens chefer utbildas i språkutvecklande arbetssätt.

Utredningen bedömer att utvecklingen mot språkutvecklande arbetsplatser kan gynnas av att fler medarbetare utbildas till språkombud (se avsnitt 11.4.4). Det gör utredningen delvis med utgångspunkt i Skolverkets nämnda utvärdering och Bigestans rapport från 2019, vilka båda pekar ut många potentiella goda effekter av att ha språkombud på arbetsplatsen (se avsnitt 11.4.4). Många språkombud har redan utbildats – delvis genom Skolverkets satsning, se ovan – men

¹⁸ Med det menas här personalens förmåga att genomföra de språkliga eller kommunikativa moment som krävs för insatsernas genomförande.

det finns inte språkombud på alla arbetsplatser, och med tanke på den relativt stora personalomsättningen i äldreomsorgen finns det risk för att den som fått språkombudsutbildning sedan väljer att sluta eller byta arbetsplats. Som Skolverket påpekar i sin rapport från 2024 (se avsnitt 11.4.4) kan det också vara klokt att ha fler än ett språkombud på arbetsplatsen eller inom huvudmannen – både för att språkombuden på så sätt kan stödja varandra och för att det kan bidra till en varaktighet i insatserna över tid.

Om fler ska utbildas till språkombud kan det också på sikt behöva utbildas ytterligare språkombudsutbildare.

Chef och ledarskap är en viktig faktor för det språkutvecklande arbetet, något som poängteras särskilt i Skolverkets nämnda rapport (se ovan). Därför är det också, menar utredningen, viktigt att fler chefer utbildas inom språkombudskonceptet. Utredningen ser det även som lämpligt att fler av äldreomsorgens chefer går en utbildning på högskolenivå i språkutvecklande arbetsplatser. Det ges en sådan vid Stockholms universitet. Den heter *Språkutvecklande arbetssätt på arbetsplatsen*, omfattar 7,5 högskolepoäng och ges en gång per år.¹⁹

11.9 Utredningen bedömer att vissa medarbetare behöver slutföra sina studier i sfi eller sva

Utredningens bedömning: De av äldreomsorgens medarbetare som inte har en utbildningsnivå i fråga om svenska språket motsvarande svenska eller svenska som andraspråk på gymnasial nivå bör ges möjlighet att återuppta eller slutföra sina studier i svenska språket på arbetstid.

Det är viktigt att eleven studerar på relevant nivå.

Som nämnts tidigare anser utredningen att språkutveckling behöver ske både genom språkutveckling i arbetet och genom utbildning i svenska för äldreomsorgens personal.

Av kapitel 4 och 7 framgår att personalen i äldreomsorgen förväntas ha läst som minst svenska (sv) 1 eller svenska som andraspråk (sva) 1²⁰. Som tidigare redovisats (i kapitel 4) saknar dock en relativt

¹⁹ <https://www.su.se/sok-kurser-och-program/ucg014-1.618673>.

²⁰ I och med den nya läroplanen som träder i kraft 2025, Gy25, kommer de att heta sv nivå 1 respektive sva nivå 1.

stor del av äldreomsorgens medarbetare studier i svenska på den nivån. Utredningen anser därför att det är viktigt att de medarbetare som inte har språkutbildning på adekvat nivå ges möjlighet att återuppta eller slutföra sina studier. Vissa medarbetare behöver slutföra sina studier i sfi och andra kan behöva läsa sva, antingen på grundläggande eller gymnasial nivå.

11.9.1 Det är viktigt att eleven studerar på relevant nivå

Utredningen har identifierat vissa problem med kursen sva 1 när den ges till vård- och omsorgselever i komvux. Det har framkommit att vissa av äldreomsorgens medarbetare som läst kursen ändå inte har den språkförmåga som behövs för arbetet. En av flera orsaker till detta verkar vara att vissa elever inte läser på den nivå som är lämplig för dem. Vissa elever läser sva på gymnasial nivå (till exempel sva 1) utan att tidigare ha läst sva på grundläggande nivå. Det behöver inte alltid vara ett problem, men representanter för komvux som utredningen har talat med påpekar att många elever som läser sva 1 hade varit behjälpta av att läsa sva på grundläggande nivå först.²¹ Som utredningen redogör för i kapitel 4 behöver den som ansöker om att få gå en kurs i komvux ha förutsättningar för att tillgodogöra sig den sökta utbildningen. Det betyder att utbildningsanordnaren behöver bedöma huruvida eleven har förutsättningar för detta. I de fall en person ansökt om att få läsa sva 1 kan alltså utbildningsanordnaren behöva bedöma huruvida den sökande har en nivå av kunskaper motsvarande sva på grundläggande nivå, detta då sva 1 bygger på grundskolans kunskaper eller motsvarande. Enligt vad utredningen erfar görs dock detta inte i tillräckligt stor utsträckning. För den enskilda eleven kan det betyda att hen får det svårare att tillägna sig de kunskaper som kursen är tänkt att ge eller att slutföra kursen. I förlängningen kan det också försvåra för äldreomsorgen att bemanna sina verksamheter med personer som har kunskaper i svenska språket som är relevanta för arbetet. För att motverka den här utvecklingen bedömer utredningen att det är av särskild vikt att varje elev läser en kurs i svenska som är på lämplig nivå för hen.

²¹ Som framgår av kapitel 4 finns inga egentliga förkunskapskrav i komvux. Eleven behöver dock, enligt skollagen (2010:800) ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen för att ha rätt att delta.

11.9.2 Kan vara lämpligt med studier på deltid

I många fall kan det vara lämpligt att medarbetarna studerar på deltid, parallellt med arbetet. Det kan vara lämpligt både ur ett bemanningsperspektiv och utifrån ett pedagogiskt perspektiv. Det kan, till att börja med, vara lättare för arbetsgivarna att avvara medarbetarna på deltid över längre tid än att under en tid avvara dem på heltid. Det kan också vara så att medarbetarens eller elevens språkutveckling har att vinna på att studierna förs över en längre tid och att eleven på så sätt får växla mellan arbete och studier.

11.10 Utredningen bedömer att det behövs en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen och föreslår att det tas fram underlag för en sådan

Utredningens bedömning: Vissa av äldreomsorgens medarbetare, särskilt de som har läst sva 1 men ändå saknar de språkkunskaper som behövs för arbetet, behöver få ytterligare utbildning i språk och kommunikation. Utbildningens fokus behöver vara det språk som används i äldreomsorgen. Det är viktigt med en likvärdighet i den språkutbildning som erbjuds äldreomsorgens personal. Därför behövs ett nationellt underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen.

Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Skolverket, ges i uppdrag att ta fram ett underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen. Underlaget ska kunna användas av arbetsgivarna för att utforma eller införskaffa (till exempel upphandla) en sådan kurs. Lämpliga myndigheter, förslagsvis Stockholms universitet och Socialstyrelsen, ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

11.10.1 Kursen behövs främst för medarbetare som läst sva men ändå inte har tillräckliga språkkunskaper

I dag ingår kursen sva 1 i yrkespaketen undersköterska respektive vårdbiträde, och den som vill ha ett bevis om skyddad yrkestitel för undersköterskor behöver ha läst sv eller sva på motsvarande nivå. Samtidigt har det kommit till utredningens kännedom att det finns vissa problem med sva 1. Det verkar som att även medarbetare som har läst sva 1 i komvux i många fall saknar de kunskaper i svenska språket som behövs för arbetet i äldreomsorgen. Det finns flera möjliga orsaker till detta, till exempel att sva 1 inte passar vård- och omsorgselever i komvux eller att undervisningen håller för låg kvalitet. Läs mer i kapitel 12. Många av de kommun- och myndighetsföreträdare samt experter som utredningen talat med menar att det kan finnas en koppling mellan språkproblemen i äldreomsorgen och problemen i sva 1 i komvux.

De medarbetare i äldreomsorgen som har läst sva 1 men ändå inte har de språkkunskaper som behövs för arbetet behöver därför ges möjlighet att läsa ytterligare en kurs med fokus på språkutveckling.

11.10.2 Det behövs ett kursunderlag på nationell nivå

Som framgår av avsnitt 11.5 erbjuder vissa av äldreomsorgens verksamheter redan nu sina medarbetare viss form av fortbildning i svenska språket. Utredningen menar att det är viktigt med en likvärdighet i fråga om kvalitet och innehåll i den språkutbildning som erbjuds äldreomsorgens personal. Därför behövs det ett kursunderlag på nationell nivå. Kursen ska kunna ges av olika aktörer. Den arbetsgivare som vill erbjuda personalen kursen kan införskaffa (till exempel upphandla) den eller själv ta fram den med hjälp av kursunderlaget.

11.10.3 Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram kursunderlaget

Utredningen föreslår att en lämplig myndighet ges i uppdrag att ta fram nämnda kursunderlag. Utredningen bedömer att Skolverket är den myndighet som är bäst lämpad för uppdraget: Skolverket har utbildning som sitt huvuduppdrag och har stor erfarenhet av och kompetens i att ta fram olika former av material som ska utgöra

underlag för utformning av undervisning och bedömning, såsom kursplaner och ämnesplaner.

Som framgår nedan (avsnitt 11.10.4) föreslår utredningen att det i utformningen av kursen tas tillvara kunskaper och erfarenheter från det utvecklingsarbete kring språk- och yrkesintegrerande undervisning för vuxna som bedrivs på Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) vid Stockholms universitet. Därför är det lämpligt att Stockholms universitet bistår Skolverket i arbetet med att ta fram underlaget. Det är också lämpligt att Socialstyrelsen deltar i arbetet, eftersom det på Socialstyrelsen finns kunskap om äldreomsorgens arbete och förutsättningar. På så sätt kan också erfarenheter från arbetet med att ta fram materialet *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling* (se nedan, avsnitt 11.10.5) tas tillvara.

11.10.4 Praktisk träning i språk och kommunikation – erfarenheter kan hämtas från NC:s arbete

Kursen bör ha fokus på praktisk träning i språk och kommunikation: i kursen bör eleven ges möjlighet att träna sin språkliga och kommunikativa förmåga i olika situationer som uppstår i arbetet i äldreomsorgen.

Det pågår ett utvecklingsarbete kring språk- och yrkesintegrerande undervisning för vuxna på NC vid Stockholms universitet. Erfarenheter från detta arbete kan med fördel tas tillvara i utformningen av kursen. Utvecklingsarbetet har bland annat utmynnat i vissa didaktiska principer för språk- och yrkesintegrerande undervisning för vuxna som till delar kan vara relevanta eller intressanta även för utformningen av den nya kursen. Läs mer i avsnitt 11.11.4.

11.10.5 Bör vara på Gers B2-nivå och kan utgå från Socialstyrelsens material

Det framgår av kapitel 7 och 9 att utredningen bedömer att B2 (och i förekommande fall den lägre delen av B2) enligt Gemensam referensram för språk, Gers, är den nivå av kunskaper i svenska språket som behövs för arbetet i äldreomsorgen. Därför är det lämpligt att kursen är utformad på ett sätt så att den kan bidra till att eleverna kan uppnå en språklig nivå motsvarande (den lägre delen av) Gers B2.

Socialstyrelsen har tagit fram ett material som heter *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling*²². Det är framtaget för att kunna användas i bland annat utveckling av språkutvecklande insatser för äldreomsorgens personal och utgår från nivå B2 enligt Gers (eller mer specifikt den lägre delen). Det kan vara lämpligt att detta material används som en utgångspunkt i framtagandet av underlaget till kursen.

11.10.6 Det kan vara lämpligt att medarbetaren läser kursen parallellt med arbetet

Det kan, både ur ett bemanningsperspektiv och utifrån ett pedagogiskt perspektiv, vara lämpligt att medarbetarna läser kursen på deltid, parallellt med sina ordinarie arbetsuppgifter. Det kan vara lättare för arbetsgivarna att avvara medarbetarna på deltid över längre tid än att under en tid avvara dem på heltid. Medarbetarens eller elevens språkutveckling kan också ha att vinna på att kursen ges över en längre tid och att eleven växlar mellan arbete och studier. På så sätt blir det till exempel möjligt för eleven eller medarbetaren att ”ta med sig” språkliga problem som uppstått i arbetet till kursen, och eleven eller medarbetaren kan också öva sig på sådant som tagits upp i kursen på arbetsplatsen mellan kurstillfällena. Det kursunderlag som utredningen föreslår att Skolverket tar fram kan, mot den bakgrunden – om Skolverket finner det lämpligt – också innehålla förslag till eller anvisningar om hur kursen kan läggas upp i tid och rum.

11.10.7 Sva-lärare bör undervisa på kursen

Den tänkta kursen kommer att ha andraspråksinlärare av svenska som målgrupp. Därför bör det vara lärare med kompetens i andraspråksdidaktik – det vill säga lärare i svenska som andraspråk – som undervisar i den. Utredningen är medveten om att det råder brist på behöriga sva-lärare²³. Samtidigt ser utredningen, mot bakgrund av de språkproblem som i dag råder i äldreomsorgen (se kapitel 6)

²²<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/aldre/stod-i-arbetet--vard-och-omsorg-for-aldre-personer--utifran-amnesomraden/sprakformaga-i-aldreomsorgen/>. Se också kapitel 7.

²³ Läsåret 2020/21 var enbart 50,7 procent av de lärare som undervisade i sva i komvux behöriga för detta (Skolverket 2022b).

och de problem avseende kursen sva 1 i komvux som nämns ovan (och redovisas närmare i kapitel 12), det som angeläget att de som läser kursen ges en undervisning av bästa möjliga kvalitet.

11.11 Utredningen bedömer att vård- och omsorgselever bör erbjudas integrerad undervisning och föreslår stöd för detta

Utredningens bedömning: Fler vård- och omsorgselever i komvux bör erbjudas en undervisning i sva 1 där innehåll i kursen integreras med innehåll i vård- och omsorgskurserna.

Utredningens förslag: Lämplig myndighet, förslagsvis Skolverket, ges i uppdrag att ta fram ett stöd för hur undervisningen i kursen sva 1 kan läggas upp på ett sätt så att sva-ämnet integreras med innehåll i vård- och omsorgsämnen.

Lämpliga myndigheter, förslagsvis Stockholms universitet och Socialstyrelsen, ges i uppdrag att bistå i uppdraget.

11.11.1 Integrerad undervisning – en lösning på kort sikt tills en bättre utbildning finns på plats

Som utredningen nämner ovan (och redogör närmare för i kapitel 12) har det kommit till utredningens kännedom att det finns vissa problem med kursen sva 1. Det har visat sig att även omsorgspersonal som har läst sva 1 i komvux i många fall saknar de kunskaper i svenska språket som behövs för arbetet i äldreomsorgen. En av flera troliga orsaker till detta är att kursen inte verkar passa vård- och omsorgseleverna (läs vidare i kapitel 12). Eleverna kan inte alltid skapa mening till kursens innehåll. De kan ha svårt att förstå relevansen i att de ska läsa kursen och ha svårt att finna motivation till att genomföra den. Experter som utredningen har talat med betonar sambandet mellan lärande och ett utbildningsinnehåll som upplevs som meningsfullt.

Ett sätt att göra sva 1 mer meningsfull och relevant för eleverna kan vara att integrera innehållet i kursen med innehåll i de vård- och omsorgskurser som eleverna läser. Utredningen bedömer därför att

fler elever i sva 1 i komvux bör erbjudas en sådan integrerad undervisning.

Som framgår av kapitel 12 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. På kortare sikt – innan en bättre språkutbildning för denna elevgrupp finns på plats – anser utredningen att dessa elever behöver erbjudas en bättre undervisning inom ramen för den kurs som i dag ingår i yrkespaketet för undersköterska respektive vårdbiträde. Att erbjuda integrerad undervisning torde vara det bästa sättet att förbättra situationen för dessa elever. I synnerhet skulle det förbättra situationen för de elever som har kommit mindre långt i sin språkutveckling.

11.11.2 Utredningen föreslår att det tas fram ett stöd för integrerad undervisning

Idag råder en utveckling mot att omsorgspersonal som utbildats i komvux inte har de språkkunskaper som krävs för arbetet. Det är viktigt att denna utveckling bryts. Det är viktigt för att äldreomsorgen ska kunna bemanna sina verksamheter med personal som har tillräckliga kunskaper i svenska språket.

Flera av de lärare i sva i komvux som utredningen har varit i kontakt med uppger att de gärna skulle vilja arbeta integrerat men att de tycker att det verkar svårt – de vet inte hur detta skulle kunna gå till i praktiken. Utredningen föreslår därför att det tas fram ett stöd för hur integrerad undervisning kan läggas upp.

Utredningen har fått synpunkter om att det inte vore ändamålsenligt att arbeta med särlösningar till vissa yrkesgrupper, i detta fall ett stöd med enbart vård- och omsorgselever som målgrupp (det vill säga, inte andra yrkesselever i komvux). Det påpekas bland annat att sva är ett ämne som ingår i många yrkesgruppers utbildningar i komvux och att det därför vore svårt att motivera att en yrkesgrupp prioriteras framför en annan.

Utredningen har förståelse för invändningen mot särlösningar och de svårigheter det kan innebära att prioritera en yrkesgrupp framför en annan. Utredningen menar dock att behovet av stöd för integrerad undervisning i sva 1 får anses väga tyngre än de invänd-

ningar som framförts. Stödet är nödvändigt för att komma till rätta med de beskrivna problemen med sva 1 och de negativa konsekvenser som problemen kan innebära för vård- och omsorgselevernas förutsättningar för språkutveckling samt äldreomsorgens möjligheter att bemanna sina verksamheter med personal som har relevant språklig kompetens. Därtill kan tilläggas att omsorgspersonalen utgör Sveriges största yrkesgrupp och ansvarar för att tillgodose behoven hos en grupp med stora och komplexa behov. Denna grupp, det vill säga omsorgstagare i äldreomsorgen, står också i beroendeställning till äldreomsorgens medarbetare – det är dessa medarbetare som ska bidra till att omsorgstagaren får sina grundläggande behov i sin dagliga livsföring tillgodosedda.

11.11.3 Utredningen föreslår att uppdraget går till Skolverket

Utredningen ser att det aktuella uppdraget med fördel kan ges till Skolverket, detta eftersom myndigheten har utbildning som sitt huvuduppdrag och stor kompetens inom undervisning och lärande. På NC vid Stockholms universitet bedrivs sedan en tid tillbaka ett utvecklingsarbete kring språk- och yrkesintegrerande undervisning för vuxna. Utredningen ser det som lämpligt att kunskaper och erfarenheter från detta arbete tas tillvara i framtagandet av stödet, och föreslår därför att Stockholms universitet ges i uppdrag att bistå Skolverket i uppdraget.

Det kan också krävas kunskaper inom vård- och omsorgsområdet samt om äldreomsorgen som arbetsplats vid framtagandet av stödet. Därför föreslår utredningen att också Socialstyrelsen får i uppdrag att bistå Skolverket i arbetet.

11.11.4 Det finns kunskap och erfarenhet gällande integrerad undervisning som bör tas tillvara

Det finns kunskap om integrerad undervisning och erfarenheter av att arbeta integrerat som utredningen menar bör tas tillvara i arbetet med att ta fram stödet. Erfarenheter från arbetet med de så kallade kombinationsutbildningarna bör tas tillvara i arbetet med att ta fram stödet. Även kunskap och erfarenheter från NC:s pågående utvecklingsarbete gällande undervisning i kombinationsutbildningar bör tas tillvara i arbetet med stödet.

I kombinationsutbildningarna integreras i första hand kurser i sfi eller sva på grundläggande nivå med kurser i yrkesämnen, till exempel vård- och omsorgsämnen. Det är inte vanligt, men det händer att också undervisning i sva på gymnasial nivå integreras med innehåll vård- och omsorgsämnen. Det görs till exempel i komvux i Uppsala. Även dessa erfarenheter kan tas tillvara i arbetet med att ta fram stödet.

Erfarenheter från kombinationsutbildningarna och NC:s arbete

Om kombinationsutbildningarna

Kombinationsutbildning är ett samlingsnamn för olika varianter av utbildning som syftar till att ge utrikes födda olika möjligheter att kombinera språkutbildning med förberedelser för kommande arbetsliv (Skolverket 2023). Skolverket definierar i rapporten *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux* en kombinationsutbildning som ”yrkesutbildning på gymnasial nivå som kombineras med studier i svenska för invandrare (sfi) eller svenska som andraspråk (sva) inom komvux” (s. 10). Ett syfte med kombinationsutbildningar är, enligt Skolverket, att förkorta vägen till arbete för nyanlända genom att eleven lär sig svenska och ett yrke samtidigt. Ett annat är att utbildningen ska bli mer verklighetsanknuten och eleverna därmed mer motiverade.

Skolverket (2023 s. 10) urskiljer tre olika sätt att organisera språk- och yrkesutbildning inom kombinationsutbildningar:

Parallell: I ett parallellt utbildningsupplägg finns inte så mycket samarbete mellan språk- och yrkeslärare. Exempelvis läser eleverna sfi eller sva på förmiddagen och yrkesstudier på eftermiddagen. Apl²⁴ hör ofta till yrkeslärarens domän.

Kombinerad: I ett kombinerat utbildningsupplägg samordnar sig språk- och yrkeslärare i någon mån. Lärarna kan ha varsitt klassrum men planerar och bedömer elevernas framsteg som en gemensam angelägenhet. Apl planeras och bedöms ofta tillsammans.

Integrerad: I ett integrerat utbildningsupplägg arbetar språk- och yrkeslärare med dubbel bemanning i samma klassrum. Yrkesspråk ses som en naturlig del av yrkesutbildningen. Apl planeras och bedöms tillsammans.

²⁴ Apl står för arbetsplatsförlagt lärande.

Skolverket förespråkar ett integrerat eller kombinerat upplägg i kombinationsutbildningarna.

Om NC:s utvecklingsarbete kring språk- och yrkesintegrerande undervisning i kombinationsutbildningarna

NC vid Stockholms universitet ger på olika sätt stöd för undervisning och bedömning i kombinationsutbildningar.²⁵ De har i sitt pågående utvecklingsarbete bland annat tagit fram vissa principer för integrerande språk- och yrkesdidaktik. Enligt Gannå (2021) innebär dessa principer bland annat att undervisningen

- planeras och bedöms utifrån lärandemål som integrerats mellan språk- och yrkesämnen,
- är dialogisk och erfarenhetsbaserad,
- går från det konkreta till det abstrakta,
- är kognitivt utmanande och direkt arbetsplatsrelevant,
- integrerar lärandemöjligheter i skola och på arbetsplatser, och
- ger ramar för elevernas individuella och kollektiva ansvarstagande.

Erfarenheter från Uppsala av att arbeta integrerat i sva 1

I komvux i Uppsala kommun finns en lärare i sva som – i samarbete med kollegor och chefer – under en tid arbetat med att utveckla undervisningen i sva på gymnasial nivå för elever som läser ett yrkespaket inom vård och omsorg. Arbetssättet går ut på att på olika sätt integrera innehåll i vård- och omsorgskurserna i undervisningen i kursen sva 1. Det handlar bland annat om val av skönlitterära texter som eleverna får läsa. Här har litteratur valts ut som på olika sätt knyter an till teman i vård- och omsorgskurserna. Även till exempel skriv- eller diskussionsuppgifter har anpassats utifrån att eleverna är vård- och omsorgselever.

²⁵ <https://www.su.se/nationellt-centrum-for-svenska-som-andrasprak/r%C3%A5d-och-st%C3%B6d/resurser-och-f%C3%B6rdjupning/st%C3%B6dmaterial-f%C3%B6r-kombinerade-spr%C3%A5k-och-yrkesutbildningar-inom-komvux-1.644021#2endialogiskocherfarenhetsbaseradundervisning>.

Detta arbetssätt liknar på vissa sätt kombinationsutbildningarna såsom de definieras av Skolverket, men på andra sätt inte. Den största skillnaden är att denna form av integrering bara sker ”åt ena hållet”, det vill säga att innehåll i vård- och omsorgskurserna integreras i undervisningen i sva men inte vice versa.

En styrka i att använda erfarenheter från skolan i Uppsala i arbetet med att ta fram stödet är att de arbetar med elever i sva på gymnasial nivå, det vill säga målgruppen för det tänkta stödet.

Arbetssättet har sammanfattats

Utredningen har gett den aktuella läraren i uppdrag att ta fram ett material i vilket hon sammanfattar sitt och sin skolas arbetssätt. I materialet beskrivs med hjälp av konkreta exempel hur hon går till väga för att integrera innehåll i vård- och omsorgsämnen i undervisningen kursen sva 1.

Utredningen menar att materialet med fördel kan utgöra ett underlag (bland flera) i Skolverkets arbete med att ta fram stödet för integrerad undervisning i sva 1.

11.11.5 En förordningsändring förändrar villkoren för den som vill arbeta integrerat gällande sva på gymnasial nivå

Att arbeta integrerat kan dock vara resurskrävande. Hittills har det varit möjligt för kommunerna att under vissa förutsättningar få statsbidrag för att integrera undervisningen i sva på gymnasial nivå med undervisning i yrkesämnena genom statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning²⁶. Regeringen har dock nyligen beslutat om en förordningsändring²⁷ som innebär att detta statsbidrag enbart ska gälla för utbildning som innebär integrering mellan kurser i yrkesämnena och kurser i sfi eller sva på grundläggande nivå, det vill säga inte kurser i sva på gymnasial nivå.

Utredningen menar att detta är en olycklig utveckling. Som framgår av kapitel 6 är språkproblemen i äldreomsorgen omfattande, och de finns också hos den personal som har läst sva 1 i komvux

²⁶ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

²⁷ Förordning (2024:665) om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

eller en hel yrkesutbildning till undersköterska eller vårdbiträde. Enligt utredningen skulle språkutvecklingen hos de elever som läser en yrkesutbildning till undersköterska eller vårdbiträde gynnas om de erbjöds en utbildning där sva 1 integreras med yrkesämnena.

Utredningen bedömer dock att det skulle vara att frångå ramarna för uppdraget att föreslå ändringar i den aktuella förordningen. Som framgår av kapitel 12 föreslår utredningen att det tillsätts en utredning med uppdrag att göra en bredare översyn av den utbildning i svenska språket som erbjuds vård- och omsorgselever i komvux. Utredningen menar att frågan om nämnda förordningsändring lämpligen ingår i en sådan översyn.

11.12 Utredningen föreslår ett *svenskalyft* – ett riktat statsbidrag med syfte att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos personalen

Utredningens förslag: Ett riktat statsbidrag som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal införs. Statsbidraget ska inte villkoras med krav på kommunal medfinansiering.

11.12.1 Det behövs ett statsbidrag för att påskynda det nödvändiga utvecklingsarbetet

I kapitel 6 beskriver utredningen hur språkproblemen i äldreomsorgen ser ut. Som framgår av det kapitlet är problemen landsomfattande och innebär negativa konsekvenser för såväl omsorgstagarnas trygghet och säkerhet som omsorgspersonalens arbetsmiljö. Flera av de verksamhetsföreträdare som utredningen har talat med är medvetna om problemen och är angelägna om att vidta åtgärder för att komma till rätta med dem. I många kommuner pågår redan ett förtjänstfullt utvecklingsarbete. För att komma till rätta med språkproblemen och de kvalitetsbrister som uppstår med anledning av dem behöver detta utvecklingsarbete intensifieras och växlas upp på bredare front. För att äldreomsorgens verksamheter ska ha förutsättningar för att klara av detta föreslår utredningen att kommunerna ska kunna få statsbidrag för olika insatser som syftar till att höja nivån av kunskaper i

svenska språket hos personalen höjs. Utredningen kallar detta statsbidrag *svenskalyftet*.

Kommunerna ska, enligt förslaget, rekquirera bidraget och ansvarar sedan för att fördela det till äldreomsorgens utförare, såväl kommunala som privata.

11.12.2 Inget krav på kommunal medfinansiering bör gälla

Utredningen har övervägt, men avstått från, att föreslå ett krav på kommunal medfinansiering för statsbidraget. Skälen som talar för en sådan medfinansiering är att det ingår i det kommunala ansvaret att säkerställa att äldreomsorgens medarbetare har lämplig utbildning eller erfarenhet för utförandet av sina arbetsuppgifter (se kapitel 3, kapitel 13 och 3 kap. 3 § SoL). Kommunerna behöver också vidta åtgärder för att öka yrkets attraktionskraft – för att få människor att vilja arbeta i omsorgen och vilja fortsätta att göra det – till exempel förbättra arbetsmiljön för personalen.

Mot detta behöver dock vägas att det svåra rekryteringsläget av personal med rätt kompetens också beror på omständigheter som kommunerna själva inte kan råda över. Den stora efterfrågan på personal beror bland annat på att andelen äldre personer i landet ökar, vilket leder till ett ökat behov av omsorg om äldre. Omställningen till en mer nära vård möjliggör för fler äldre personer med mer komplexa och sammansatta behov att bo hemma i stället för att skrivas in i den slutna vården. Det bidrar också till ökade kompetensförsörjningsutmaningar. Detta sker samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder minskar och det väntas stora pensionsavgångar bland de medarbetare som finns i äldreomsorgen. (Läs mer om kompetensförsörjningsutmaningarna i kapitel 5).

Rekryteringsbasens kompetensnivå påverkas också av kvaliteten på den utbildning som står till förfogande för vård- och omsorgselever. Som utredningen redogör för i kapitel 12 finns det vissa problem med den utbildning i svenska som finns tillgänglig för dessa elever. Även om kommunerna är huvudman för skolan så styrs utbildningsinnehållet och dess kvalitet i vissa avseenden av staten genom exempelvis läroplaner, ämnesplaner och kursplaner.

Rekryteringsbasens kompetensnivå och sammansättning kan också påverkas av olika flyktingströmmar i landet, vilket inte heller

är omständigheter som kommunerna rår över. Som utredningen konstaterar i kapitel 5 behövs dessa personer för att möta det ökade behovet av personal i äldreomsorgen. Det förutsätter dock att dessa personer ges tillgång till relevant utbildning och andra insatser för språkutveckling.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de omständigheter som bidrar till rekryteringssvårigheter inte bara är hänförliga till äldreomsorgens verksamheter utan har bäring på det svåra läget på hela arbetsmarknaden. Detta är alltså inte problem som kommunerna kan lösa själva på lokal nivå. Det behövs också statliga åtgärder inom olika politikområden som till exempel arbetsmarknad, utbildning, integration och jämställdhet.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det får anses rimligt att staten ansvarar för finansieringen av det av utredningen föreslagna statsbidraget. Utredningen beräknar att kostnaderna för svenskalyftet uppgår till cirka 944 miljoner kronor per år i högst sju år, beroende på ambitionsnivå (se avsnitt 13.10). I avsnitt 13.10.6 återfinns utredningens förslag till finansiering av det riktade statsbidraget.

11.12.3 Statsbidraget ska kunna användas både till språkutveckling i arbetet och för utbildning

Som framgår av avsnitt 11.6 bedömer utredningen att språkutveckling hos äldreomsorgens personal behöver ske både i arbetet och genom utbildning. I avsnitt 11.7–11.11 presenteras utredningens bedömningar och förslag avseende insatser som syftar till att höja nivån av språkkunskaper hos omsorgspersonalen. Med utgångspunkt i dessa föreslår utredningen att statsbidraget ska omfatta följande:

1. verksamheterna ska kunna avsätta särskild tid för språkutvecklande insatser eller aktiviteter på arbetsplatsen,
2. medarbetare ska kunna gå språkombudsutbildning på arbetstid,
3. medarbetare ska kunna gå utbildning till språkombudsutbildare på arbetstid,
4. chefer ska kunna gå en utbildning i språkutvecklande arbetsplatser på arbetstid,

5. medarbetare ska kunna läsa kurser i sfi, sva på grundläggande nivå eller sva på gymnasial nivå på arbetstid,
6. arbetsgivarna ska kunna tillhandahålla (införskaffa eller utforma) en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen, och
7. medarbetare ska kunna gå en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen på arbetstid.

Närmare om tid för språkutvecklande insatser

Språkutvecklande insatser på arbetsplatsen kan se olika ut. Utredningen bedömer att verksamheterna själva behöver kunna avgöra vilka insatser som passar just deras verksamhet, och att statsbidraget bör erbjuda en flexibilitet som möjliggör detta.

Exempel på språkutvecklande insatser kan vara att en nyanställd erbjuds en förlängd introduktion som inkluderar språkintröduktion eller att den medarbetare som behöver det ges möjlighet att få särskilt avsatt tid med arbetsplatsens språkombud (se nedan). Det kan också handla om att genomföra en samtalsserie om språket på jobbet eller att låta en medarbetare i behov av språkutveckling gå bredvid eller ”skugga” en kollega.

Närmare om språkombudsutbildning och utbildning till språkombudsutbildare

Utvärderingar visar att det så kallade språkombudskonceptet ger goda förutsättningar för språkutveckling och förbättrad kommunikation på arbetsplatserna. Ett språkombud är en medarbetare med uppdrag att stödja kollegor när det gäller språkutveckling. Många av äldreomsorgens medarbetare har redan gått utbildning till språkombud, bland annat via ett regeringsuppdrag som Skolverket hade. Utredningen bedömer dock att det behöver utbildas ytterligare språkombud. För att detta ska kunna komma till stånd behöver det också utbildas fler språkombudsutbildare.

Närmare om chefers utbildning i språkutvecklande arbetsplatser

Chefen har en nyckelroll i det språkutvecklande arbetet. Utredningen föreslår att äldreomsorgens chefer ska kunna få utbildning i språkutvecklande arbetsplatser. Det kan vara både den chefsutbildning som erbjuds inom ramen för språkombudskonceptet och en utbildning på högskolenivå²⁸.

Närmare om utbildning i sfi och sva

Personalen i äldreomsorgen förväntas ha en utbildningsnivå gällande svenska språket motsvarande 100 poäng i sv eller sva på gymnasial nivå. En relativt stor del av äldreomsorgens personal saknar dock studier på den nivån. Utredningen föreslår därför att personalen genom statsbidraget ska ges möjlighet att gå kurser i sfi eller sva (på grundläggande eller gymnasial nivå) på arbetstid.

Närmare om kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen

Utredningen bedömer att vissa medarbetare behöver ytterligare språkutbildning, det vill säga utöver den som i dag erbjuds i komvux, och föreslår därför att Skolverket med hjälp av ytterligare myndigheter tar fram ett underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen. Med hjälp av det underlaget ska arbetsgivarna kunna införskaffa (till exempel upphandla) eller utforma en kurs som de kan erbjuda medarbetarna. Utredningen föreslår att arbetsgivarna ska kunna få statsbidrag för detta. Det är viktigt, menar utredningen, att kursen utgår just från det underlag som Skolverket enligt förslaget tar fram, eftersom det borgar för en hög och jämn kvalitet över landet i den språkutbildning som erbjuds personalen.

Medarbetarna ska också med hjälp av statsbidraget kunna läsa kursen på arbetstid.

²⁸ Till exempel en som ges av Stockholms universitet som heter *Språkutvecklande arbetssätt på arbetsplatsen*, 7,5 hp: <https://www.su.se/sok-kurser-och-program/ucg014-1.618673>.

11.12.4 Det finns vissa överlappningar med det befintliga statsbidraget äldreomsorgslyftet

Det föreslagna statsbidraget överlappar till delar och på vissa sätt det befintliga statsbidraget äldreomsorgslyftet²⁹, enligt följande:

- Medarbetare kan genom äldreomsorgslyftet 2024 läsa till språkombud på arbetstid (Socialstyrelsen 2024e). Även det föreslagna statsbidraget omfattar studier till språkombud.
- Medarbetare kan genom äldreomsorgslyftet 2024 läsa kurser i svenska språket på arbetstid om de gör det i kombination med att de läser något av yrkespaketen undersköterska eller vårdbiträde (ibid.). Även det statsbidrag som utredningen föreslår omfattar kurser i svenska språket (i sfi eller sva på grundläggande eller gymnasial nivå), men enligt utredningens förslag ska medarbetare kunna läsa dessa med stöd av statsbidrag även utan att samtidigt läsa kurser i vård- och omsorgsämnena.
- Medarbetare kan genom äldreomsorgslyftet 2024 läsa en kurs i yrkessvenska (ibid.). Den kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen som omfattas av utredningens förslag till statsbidrag kan ses som en kurs i yrkessvenska. Kursen i utredningens förslag ska dock utgå från ett underlag som Skolverket tar fram.

Det kan vara lämpligt att låta samtliga bidrag som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket inordnas under ett och samma statsbidrag. Det gör det mer tydligt och överskådligt för kommunerna. Utredningen anser att ett sådant statsbidrag med fördel kan döpas till *svenskalyftet*.

²⁹ <https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/aldreomsorgslyftet/>.

12 Utredningen föreslår att utbildningen i svenska för yrkeselever i komvux ses över

Utredningens bedömning: Vård- och omsorgselever i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) har inte alltid den språkliga kompetens som de behöver för arbetet efter att ha läst kursen svenska som andraspråk (sva) 1. Det finns flera orsaker till detta: vissa är kopplade till ämnet sva som sådant, andra till förutsättningar hos elevgruppen, och ytterligare andra till ramfaktorer i komvux.

Utredningens förslag: Det tillsätts en utredning som ser över hur vård- och omsorgselever i komvux kan ges en mer ändamålsenlig utbildning i svenska språket.

Den som läser ett yrkespaket till undersköterska eller vårdbiträde läser 100 poäng svenska (sv) eller sva, det vill säga antingen den kurs som i dag heter sv 1¹ eller sva 1². Det är också sva 1 eller motsvarande som krävs för att få ett bevis om skyddad yrkestitel för undersköterskor (se kapitel 4). Den som vill bli undersköterska eller vårdbiträde förväntas med andra ord läsa antingen sv 1 eller sva 1.

Kunskaperna i sva 1 bygger på de kunskaper i svenska språket som grundskolan ger. Motsvarande kunskaper kan en elev tillgoda-göra sig till exempel genom godkänt resultat på kurserna i sva på grundläggande nivå.

¹ I och med den nya läroplanen som träder i kraft 2025, Gy25, kommer den att heta sv nivå 1.

² I GY25 kommer den att heta sva nivå 1.

Många av de aktörer – såväl forskare och andra experter som praktiker både inom äldreomsorgen och på skolområdet – som utredningen talat med har på olika sätt och utifrån olika perspektiv lyft problem med sva 1 när kursen ges till vård- och omsorgselever i komvux. De menar, sammanfattningsvis, att eleverna inte alltid har den språkliga kompetens som de behöver för arbetet i äldreomsorgen efter att ha läst kursen. De vittnar också om att medarbetare i äldreomsorgen som har läst sva 1 inte har sådana språkkunskaper som de borde ha enligt betygskriterierna i ämnesplanen för sva.

Utredningen menar att det utifrån ett resursmässigt perspektiv inte är en hållbar ordning att vård- och omsorgselever läser utbildningar som inte rustar dem språkligt för de yrken som de avser att utöva. Det spår också på de kompetens- och personalförsörjningsutmaningar som äldreomsorgens verksamheter står inför.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att det tillsätts en utredning som ser över hur vård- och omsorgseleverna kan ges en mer ändamålsenlig utbildning i svenska språket i komvux. Utredningen erfar att liknande problem också finns i andra sektorer i välfärden, som till exempel barnomsorgen.³ En eventuell utredning kan med fördel också analysera eventuella motsvarande behov hos yrkeselever inom andra välfärdssektorer.

Som framgår nedan (avsnitt 12.1.9) verkar ett av problemen med sva 1 när kursen ges till vård- och omsorgselever i komvux vara en brist på integrering mellan sva-ämnet och vård- och omsorgsämnen. Den utbildningsanordnare som vill arbeta integrerat eller kombinerat har hittills kunnat göra det med stöd av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning⁴. Regeringen har dock nyligen beslutat om en förordningsändring⁵ som innebär att detta statsbidrag enbart ska gälla för utbildning som innebär integrering mellan kurser i yrkesämnen och kurser i komvux i svenska för invandrare (sfi) eller sva på grundläggande nivå, det vill säga inte kurser i sva på gymnasial nivå. Utredningen ser denna utveckling som olycklig och föreslår

³ På senare tid har det uppmärksamats att det finns språkproblem även hos personalen i barnomsorgen. Av den anledningen har regeringen aviserat en utredning som bland annat ska föreslå ett språkkrav för personalen i förskolan. Skolverket har också fått ett regeringsuppdrag om att revidera de allmänna råden för måluppfyllelse i förskolan och förtydliga vilka kunskaper i svenska som personalen i förskolan ska ha.

⁴ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁵ Förordning (2024:665) om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

därför att ovan nämnda översyn också innefattar frågan om nämnda förordningsändring.

12.1 Utredningens iakttagelser gällande problemen med sva på gymnasial nivå i komvux

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att kartlägga problem med sva på gymnasial nivå i komvux. Utredningen anser att det trots det är värdefullt att redovisa de frågor och problem som olika aktörer lyft fram avseende svenskutbildningen för vård- och omsorgselever i komvux. De sammanfattas nedan.

12.1.1 Sva 1 är kanske inte rätt utbildning för gruppen

Innehållet i sva på gymnasial nivå är allmänt hållet. Det är inte specifikt inriktat på språket i äldreomsorgen eller vård och omsorg. Så ser det ut därför att det är samma svenskämne eller sva-ämne som erbjuds elever på gymnasial nivå oavsett vilket program eller yrkespaket de läser och oavsett om de läser i gymnasieskolan eller komvux på gymnasial nivå.

För varje ämne i gymnasieskolan eller komvux finns en ämnesplan. I den anges bland annat centralt innehåll för den eller de kurser som ingår i ämnet. Det centrala innehållet för kursen sva 1 omfattar exempelvis muntliga presentationer och muntligt berättande, skriftlig framställning, svenska språkets ordförråd och struktur, samt reflektion. Det omfattar även till exempel läsning av och samtal om modern skönlitteratur.⁶ Komvux på gymnasial nivå delar ämnesplaner med gymnasieskolan.

Medarbetare i äldreomsorgen som utredningen har talat med berättar att de har svårt att se relevansen i att de ska läsa sva på gymnasial nivå när de ska bli undersköterska eller vårdbiträde. De ser inte kopplingen mellan ämnet och de ämnen de i övrigt läser. De

⁶ SKOLFS 2010:261. Vissa ändringar kommer att göras i och med Gy25: Skönlitteraturläsning och kreativt skrivande får en större del och innehållet gällande skönlitteratur blir mer detaljerat. Inlärar- och användarstrategier är därutöver mer framskrivna. Källa: Nationellt centrum för svenska som andraspråk (NC) vid Stockholms universitet (<https://www.su.se/nationellt-centrum-for-svenska-som-andrasprak/nyheter/nyheter-i-%C3%A4mnesplanen-f%C3%B6r-svenska-som-andrasprak%C3%A5k-i-gy-25-1.708635>).

har också svårt att se vad läsningen av skönlitteratur har att göra med arbetet i äldreomsorgen.

Även forskare och andra experter som utredningen har talat med är kritiska till att vård- och omsorgseleverna i komvux läser svenska på gymnasial nivå. De borde i stället läsa en kurs som har fullt fokus på språkutveckling. De behöver träna sig i språket i situationer som de kommer att ställas inför i arbetet i vård och omsorg. Det skulle ge, menar de, en mer effektiv språkutveckling. De påpekar också att ämnet svenska på gymnasial nivå är framtaget för unga personer som läst hela grundskolan i Sverige. Den som kommer hit som vuxen och som inte har gått svensk grundskola har helt andra förutsättningar att klara kursen. Svenska på gymnasial nivå kan, menar de, vara särskilt svår att klara av för elever som har kort utbildningsbakgrund och kanske inte ens hade ett skriftspråk med sig från sin utbildning i ursprungslandet. (Läs mer om vuxnas förutsättningar för att lära sig ett andraspråk i avsnitt 11.2).

12.1.2 Flexibiliteten och valbarheten innebär utmaningar

Karaktéristiskt för komvux är den flexibilitet och valbarhet som erbjuds eleverna. Bland annat kan det vara flexibel antagning till kurserna och det är möjligt för en elev att studera hos flera olika utbildningsanordnare samtidigt. Det går också att läsa kurser i olika hastighet och både i fysiskt rum och på distans. Eftersom det inte finns några formella förkunskapskrav i komvux (se nedan, avsnitt 12.1.3) är även den nivå som eleven läser på i praktiken valbar.

Avsaknaden av förkunskapskrav innebär också att en elev som saknar behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan ändå kan läsa ett yrkespaket i komvux.⁷

Flexibilitet och valbarhet är naturligtvis på ett sätt bra eftersom eleverna är vuxna och behöver kunna kombinera studierna med till exempel jobb och familj. När det gäller just utvecklingen av kunskaper i svenska språket verkar dock detta utgöra ett problem. Eleverna gör helt enkelt val som kan vara bra för dem i vissa avseenden men som inte i alla lägen gynnar deras språkutveckling. Det handlar bland annat om val i fråga om studienivå och studietakt. Det kan

⁷ Detta förutsatt att eleven i fråga uppfyller övriga krav för att bli antagen till komvux, se kapitel 4 angående reglerna om behörighet och antagning till komvux.

också handla om att eleven väljer en kurs som ges som distansundervisning trots att hen kanske hade behövt undervisning som innefattar interaktion, det vill säga närundervisning eller fjärrundervisning.⁸

Flexibiliteten och valbarheten kan också leda till att det blir svårt för en utförare att anpassa undervisningen i sva till vård- och omsorgselevernans behov eller arbeta kombinerat eller integrerat (se nedan, avsnitt 12.1.9).

12.1.3 Eleverna läser på fel nivå

Ett problem verkar också vara att eleverna läser på en för hög nivå i förhållande till sina språkkunskaper. Det kan de göra därför att det inte finns några formella förkunskapskrav i komvux. Elever kan med andra ord påbörja sva på gymnasial nivå utan att först ha klarat av sfi eller sva på grundläggande nivå. I många fall försvårar det elevens förutsättningar att klara av sva på gymnasial nivå menar flera av de experter med flera som utredningen talat med.

Ett krav som ändå finns är att eleven ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁹ Det betyder att det behöver göras en individuell bedömning av om eleven har den språkförmåga som krävs för att klara av den sökta kursen. Enligt vad utredningen erfar görs inte alltid sådana bedömningar, eller också görs de med otillräcklig kvalitet. Enligt uppgifter från de aktörer som utredningen talat med kan dessa bedömningar i vissa fall bygga på självskattningar av eleverna.

Det kan i sammanhanget tilläggas att det finns bestämmelser i skollagen (2010:800) som syftar till en kvalitativ studieplanering för elever och presumtiva elever, bland annat bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning¹⁰, inledande kartläggning¹¹ samt upprättande av en individuell studieplan¹². Det finns även kompletterande bestämmelser om den individuella studieplanen i 2 kap. 16 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Av bestämmelserna framgår att hemkommunen ansvarar för att det upprättas en indivi-

⁸ Läs om skillnaden mellan distans- och fjärrundervisning här:

<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fjarrundervisning>.

⁹ 20 kap. 20 § skollagen.

¹⁰ 2 kap. 29 § och 10 a § skollagen.

¹¹ 20 kap. 8 § skollagen.

¹² 20 kap. 8 a § skollagen.

duell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven. Eleven ska i samband med utarbetandet erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.

Det kan nämnas här också att Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram stöd till huvudmän för komvux som ska hjälpa dem att bedöma om en person är behörig till en aktuell utbildning. Anledningen till detta är att regeringen ser det som särskilt viktigt att den som utbildas till barnskötare har det svenska språket med sig. Stödet ska dock kunna användas även för andra utbildningar i komvux.¹³ Skolverket (2022b) anger också i sin rapport *Uppdrag om bred översyn av svenskämnen* att ett (av flera) prioriterade områden för myndigheten är stöd för bedömning av vuxna andraspråksinlärares språkutveckling.

12.1.4 Vissa elever hade behövt läsa också andra ämnen på grundläggande nivå först

Sakkunniga som utredningen talat med menar att vissa elever kanske hade varit betjänta av att läsa också kurser i exempelvis biologi eller matematik – alltså inte bara ämnet sva – på grundläggande nivå innan de läste sva 1. Även dessa kurser skulle, menar de, kunna främja elevens förutsättningar att utveckla sina kunskaper i svenska i sva 1.

12.1.5 Eleverna läser på för kort tid

Ett problem som lärare och andra expert som utredningen talat med lyfter är att eleverna läser sva 1 på för kort tid. En kurs på 100 poäng tar fem veckor om eleven läser den på helfart. Det borgar inte, menar de, för någon språkutveckling. Det gör det troligen inte heller om eleven läser den på halvfart, alltså på tio veckor. Det är också svårt att hinna göra rimliga bedömningar i relation till kunskapskraven under en så kort tid. En lärare som utredningen talade med påpekade

¹³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/utbildningen-till-barnskotare-ska-bli-mer-andamalsenlig/>.

att man på fem veckor i princip bara hinner ”pricka av” betygskriterierna.

Anledningarna till att det ser ut på detta sätt kan vara flera: Eleverna kan ha olika skäl till att vilja läsa kursen på kort tid. De kan till exempel ha bråttom med att bli klara med sin utbildning. Som utredningen redovisar i kapitel 4, upplever också vissa rektorer och lärare att det finns en förväntan på dem om att bidra till kompetensförsörjningen genom att utbilda så många undersköterskor och vårdbiträden som möjligt på så kort tid som möjligt.

Det kan också tilläggas här att eleverna måste läsa på minst halvfart för att vara berättigade till studiemedel från Centrala studiemedelsnämnden (CSN).

12.1.6 Distansundervisning passar inte elevgruppen

Utgångspunkten för utbildningen i komvux ska vara elevens behov och förutsättningar. Flexibla lösningar är en del av detta. Komvux kan därför bedrivas både som närundervisning och distansundervisning, och det finns inte någon bestämmelse om att närundervisning ska vara huvudregel i komvux. I skollagen finns regler om distans- och fjärrundervisning. Av dem följer bland annat att distansundervisning ska innefatta interaktion. Dessa regler gäller dock inte för komvux.

Vissa sakkunniga som utredningen har talat med är mycket kritiska till att det går att läsa sva 1 i komvux på distans och helt utan interaktion eleverna emellan. Språkutveckling kräver interaktion, menar de. Utförare som bedriver utbildning på distans som utredningen talat med menar att distansundervisning inte passar alla, att vissa elever borde läsa i fysiskt rum i stället. Andra menar att det inte är reglerna om distansundervisning i sig som är problemet, utan att det inte görs individuella bedömningar om huruvida det är möjligt för en enskild elev att tillägna sig de kunskaper som följer av ämnesplanen för sva med distansundervisning.

12.1.7 Problem i undervisning och bedömning

Aktörer som utredningen talat med vittnar också om brister i kvaliteten i undervisning och bedömning i sva 1.

I vissa fall är undervisningen väldigt inriktad på att eleven ska lära sig just det som ”kommer på provet” (och inget annat). Det kan också vara så att eleverna ges så pass mycket stöttning i undervisningen att de ”kan” innehållet enbart med stöd av läraren (men inte utan lärarens stöttning).

Utredningen har också fått ta del av kritik mot hur undervisning och bedömning går till när eleven läser kursen på distans. När det gäller undervisningen handlar kritiken framför allt om avsaknaden av träning i muntlig färdighet och hörförståelse. Det hävdas också att bedömningarna görs på ett sätt så att man inte kan vara säker på att det är eleven själv som genomfört uppgifterna.

Därtill hävdas det att det händer att elever blir godkända trots att de inte uppfyller kraven för kursen. Vissa menar att det ibland sätts rena ”glädjebetyg”, och att dessa är påkallade av krav ”uppifrån” om genomströmning i kurserna. Vissa lärare berättar att det händer att de själva godkänner en elev trots att eleven kanske inte uppfyller alla betygskriterier, detta eftersom eleven i fråga redan har klarat vård- och omsorgskurserna och ”skulle bli en så bra undersköterska”.

12.1.8 Sva-lärarnas utbildning eller kompetens

Det har tidigare rapporterats om att sva-lärare i komvux inte alltid har tillräcklig utbildning eller kompetens för att undervisa i komvux, eller för att undervisa vuxna elever.

I KLIVA-utredningens betänkande (SOU 2020:66) påpekas att det aldrig har funnits en specifik lärarutbildning för arbete inom vuxenutbildningen. KLIVA-utredningen såg också tecken på att den befintliga ämneslärarutbildningen inte i tillräckligt hög grad förbereder lärarstudenter för arbete i komvux.

Med utgångspunkt i att både ämnes- och yrkeslärarexamen ger behörighet att undervisa i komvux och att det i utbildningarna finns ett examensmål rörande vuxnas lärande, gjorde Universitetskanslers-ämbetet (UKÄ) en kartläggning som bland annat innefattade att fråga lärosätena om, och i vilken mån, det under utbildningens olika delar finns ett innehåll som särskilt adresserar vuxnas lärande och

vuxenutbildningen som skolform. UKÄ skriver i sin rapport (Universitetskanslersämbetet 2021) att det i alltför många lärosäten finns ett högst begränsat innehåll som uttryckligen rör vuxnas lärande och vuxenutbildningens särskilda förutsättningar. Utifrån detta kan man, menar myndigheten, ifrågasätta om studenterna ges den kompetens som behövs för att kunna verka på ett bra sätt som lärare inom skolformen.

Många lärare som undervisar i sva har inte heller behörighet för detta. Läsåret 2020/21 var enbart 50,7 procent av de lärare som undervisade i sva i komvux behöriga för detta (Skolverket 2022b).

12.1.9 Brist på integrering

Som framgår ovan uppfattas inte kursen sva 1 alltid som meningsfull för vård- och omsorgselever. Ett sätt att göra den mer meningsfull kan vara att arbeta integrerat mellan yrkesämnena och sva 1 (läs mer i avsnitt 11.11). Utredningen erfar dock att sva 1 sällan ges integrerat med yrkesämnena. Enligt uppgifter från olika aktörer som utredningen har talat med kan orsakerna till detta vara flera. Det kan bland annat bero på den flexibilitet och valbarhet som redogörs för ovan. Till exempel kan vissa elever läsa vård- och omsorgsämnena först för att sedan bara ha kursen sva 1 kvar. Det förekommer också att eleverna läser yrkesämnen hos en utbildningsanordnare och svenskan hos en annan. Det finns dessutom inte alltid en sammanhållen elevgrupp där alla är vård- och omsorgselever. Det är, därutöver, inte ovanligt att en utbildningsanordnare har elever från olika kommuner runt om i landet och att antagningen sker kontinuerligt under året. Lärare som utredningen har talat med framhåller också att det är svårt att ställa om till att undervisa integrerat, och vissa tycker att det inte ingår i deras uppdrag att göra det. En lärare beskrev det som att det sätt de undervisar på i sva 1 "sitter i väggarna" – att det handlar om vana och kultur.

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Inledning

En konsekvensutredning ska tas fram när kommittéer lämnar förslag till regeringen. Hur en konsekvensutredning ska utformas och vad den ska innehålla regleras på flera ställen. Regler finns exempelvis i kommittéförordningen (1998:1474).

Den 6 maj 2024 trädde en ny förordning om konsekvensutredningar i kraft.¹ Den nya regleringen ställer tydligare krav på att den åtgärd som övervägs verkligen är motiverad och att konsekvenserna av förslagen blir allsidigt belysta. Genom detta upphävdes också förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, förkortat konsekvensutredningsförordningen. Bestämmelserna i 6 och 7 §§ konsekvensutredningsförordningen ska dock alltjämt tillämpas för kommittéer som tillsatts före den 6 maj 2024.²

13.1.1 Kommittéförordningen

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, region, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen har betydelse för

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,

¹ Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

² Övergångsbestämmelser till förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, eller
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen,

ska detta också redovisas (15 §).

13.1.2 Konsekvensutredningsförordningen

Av 6 § konsekvensutredningsförordningen följer bland annat att konsekvensutredningen ska innehålla redogörelser för vilka som berörs av regleringen, vilket problem som regleringen ska lösa och vad utredningen vill uppnå med den valda lösningen. Vidare ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det som utredningen vill uppnå och vilka effekterna blir om utredningens förslag inte kommer till stånd. Konsekvensutredningen ska ange vilka effekter som den föreslagna regleringen kan få för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt (7 §). En sådan redogörelse ska bland annat innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, storleken på dessa och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. I samband med den aktuella bedömningen ska särskilda hänsyn tas till små företag.

13.2 En sammanfattning av utredningens förslag

Utredningens föreslår ett antal åtgärder som syftar till att bidra till en god och enhetlig språknivå i äldreomsorgen. Den första åtgärden som föreslås är att det införs ett språkrav i socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL (avsnitt 9.2). Språkravet innebär att äldreomsorgens verksamheter ska arbeta för att den som utför omsorgsinsatser har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande. Utredningen föreslår att det genom en regel i socialtjänstförordningen (2001:937), förkortat SoF, tydliggörs vad som avses med relevant nivå. Den nivån är B2 enligt Gemensam europeisk referensram för språk (Gers). För att underlätta implementeringen av språkravet föreslår utredningen

att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram stöd till verksamheterna om hur de kan arbeta utifrån språkravet (avsnitt 9.4).

Därutöver föreslår utredningen ett ”svenskalyft” (avsnitt 11.12). I korthet innebär svenskalyftet att verksamheterna ska kunna få statsbidrag för olika former av åtgärder som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos personalen. Det innefattar bland annat språkutvecklande insatser i arbetet och språkutbildning på arbetstid för den personal som så behöver.

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram vägledning i fråga om hur verksamheterna kan göra sina arbetsplatser mer språkutvecklande (avsnitt 11.7).

Svenskalyftet ska även inkludera inköp eller framtagande av relevant språkutbildning. Statens skolverk (Skolverket) ges därför i uppdrag att ta fram ett underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen (avsnitt 11.10).

Skolverket föreslås också få ett uppdrag som innebär att ge vägledning i hur undervisningen i kursen svenska som andraspråk 1 (sva 1) kan anpassas till att bli mer relevant för vård- och omsorgselever i komvux.

Avslutningsvis föreslår utredningen också en rad uppdrag till olika myndigheter som handlar om att följa upp och utvärdera språkravet (kapitel 10).

13.3 Beskrivning av problemen och vad utredningen vill uppnå

I äldreomsorgen finns idag ett antal problem som är kopplade till bristande språkförmåga hos delar av personalen (se kapitel 6). Dessa problem påverkar såväl omsorgstagare som omsorgspersonalen. De konsekvenser som kan uppstå med anledning av bristande språkförmåga är att beviljade insatser utförs fel eller inte utförs alls. Den äldres rätt till självbestämmande, delaktighet, trygghet och individanpassad omsorg kan också äventyras. För att den äldre personen ska kunna tillgodogöra sig dessa rättigheter är det centralt att hen får stöd och hjälp av omsorgspersonal som hen kan kommunicera med. Det är viktigt för att en ömsesidig och förtroendefull relation ska gå att bygga upp mellan omsorgstagaren och omsorgspersonalen.

Som framgår av avsnitt 3.2 och 5.2 har omsorgstagarna ofta komplexa och sammansatt behov, vilket innebär att de får kvalificerade insatser från såväl kommunal som regional hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Det ställer krav på att omsorgspersonalen, som i regel är den som arbetar nära och kontinuerligt träffar omsorgstagaren, har den språkförmåga som krävs för att bidra till en god samordning kring hen. Det handlar bland annat om att kunna kommunicera med kollegor och andra yrkesgrupper från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården.

Omsorgstagarnas komplexa och sammansatta behov innebär att omsorgspersonalen i regel får utföra kvalificerade arbetsuppgifter. Det är inte ovanligt att omsorgspersonalen förväntas utföra dessa uppgifter ensamma och under högt tempo. Det kräver att omsorgspersonalen har god kommunikationsförmåga.

Arbetsmiljön för omsorgspersonalen försämras också av den bristande språkförmågan i arbetsgruppen. När kolleger sinsemellan inte förstår varandra uppstår det situationer som bidrar till missförstånd och frustration. Det leder i sin tur till ökad stress och arbetsbelastning för all omsorgspersonal, inklusive den del av personalen som har kommit mindre långt i sin språkutveckling.

De kompetensförsörjningsutmaningar som finns i äldreomsorgen har medfört att verksamheterna har anställt personer som inte har den språkförmåga som krävs för att kunna utföra omsorgsinsatserna med god kvalitet. Samtidigt erfar utredningen att verksamheterna i för låg grad arbetar för att höja nivån hos den personal som inte har den språkförmåga som behövs för arbetet.

Utredningens förslag om krav på att äldreomsorgens verksamheter ska arbeta för att personalen har för arbetsuppgifterna relevanta kunskaper i svenska språket förväntas bidra till förbättringar för både omsorgstagaren och omsorgspersonalen, detta genom att verksamheterna har ett uttryckligt ansvar för att implementera systematiska arbetssätt för att komma till rätta med de språkproblem som finns i verksamheterna. Det kan bland annat betyda att en arbetsgivare som anställt personal utan tillräckliga språkkunskaper behöver bedöma personalens behov av språkutvecklande insatser och följa upp om insatserna har gett önskad effekt.

De övriga åtgärder som föreslås – som till exempel svenskalyftet och de olika uppdragen till myndigheter om språkutbildning och

språkutveckling – ska också, bedömer utredningen, bidra till att språkproblemen åtgärdas.

Dessa åtgärder sammantagna kan i sin tur leda till:

- förbättrad kvalitet i omsorgsinsatserna,
- ökad trygghet, ökat självbestämmande och ökad delaktighet för äldre personer,
- ökad patientsäkerhet,
- förbättrat samarbete mellan kollegor och andra yrkesgrupper som finns runt den äldre, och
- förbättrad arbetsmiljö för personalen.

13.4 Behov av reglering och alternativa lösningar

Utredningen bedömer att ett språkrav i lag med den föreslagna innebörden att verksamheterna ska arbeta för att personalen har relevant nivå av kunskaper i svenska är det mest ändamålsenliga alternativet för att lösa de problem som beskrivs ovan. Språkravet ställer ett tydligt krav på att verksamheterna ska arbeta systematiskt för att personalen har den reglerade språknivån och därigenom åtgärda de språkproblem som finns i verksamheterna. Ett nationellt språkrav kan också bidra till en mer enhetlig språknivå över hela landet och understryker vikten av att verksamheterna anställer personer med den kompetens som behövs för att kunna säkerställa att insatserna är av god kvalitet enligt 3 kap. 3 § SoL.

13.4.1 Alternativ till reglering

Ett ”nollalternativ” är inte ett alternativ

Ett så kallat ”nollalternativ”, det vill säga att inte föreslå något språkrav i lag, bedömer utredningen inte vara ett alternativ. Det grundar utredningen på att verksamheterna – låt vara på grund av kompetensförsörjningsutmaningarna – anställer personer som inte har de språkkunskaper som krävs för att utföra omsorgsinsatserna med god kvalitet. Som redan nämnts i avsnitt 13.3 erfar utredningen att verksamheterna i för låg grad arbetar för att höja nivån hos den personal

som anställts trots att de inte har de språkkunskaper som behövs. Det har menar utredningen bidragit till försämrad omsorgskvalitet för omsorgstagaren och försämrad arbetsmiljö för omsorgspersonalen. Det språkrav som utredningen föreslår tydliggör för verksamheterna att de behöver implementera arbetssätt som leder till att personalen har den föreslagna nivån av språkkunskaper. Dessa arbetssätt kan variera från kommun till kommun. Utredningen har inte reglerat arbetssättens innehåll närmare.

”Mjuk styrning” är inte tillräckligt effektivt

Att använda ”mjuk styrning” för att komma till rätta med språkproblemen i äldreomsorgen kan handla om att ta fram vägledningar och rekommendationer i form av till exempel allmänna råd från myndigheter. Utredningen bedömer dock att problemen som är kopplade till språkproblem är så pass utbredda och allvarliga att ”mjuk styrning” inte kan anses vara en tillräckligt effektiv lösning på problemen. Ett annat problem med ”mjuk styrning” är att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) inte ges tillräckliga och tydliga förutsättningar för att granska huruvida verksamheterna implementerar arbetssätt, processer och rutiner eller vidtar andra relevanta åtgärder för att komma till rätta med språkproblemen.

13.4.2 Alternativa sätt att reglera

”Detaljstyra” hur verksamheterna ska *arbeta för*

Som framgår ovan föreslår utredningen ett språkrav som innebär att verksamheterna ska *arbeta för* att omsorgspersonalen har den nivå som är relevant för utförandet av omsorgsinsatser i äldreomsorgen. En alternativ regleringsform är att detaljreglera vad det innebär att *arbeta för*, det vill säga vilka åtgärder som verksamheterna måste vidta för att säkerställa att personalen har de språkkunskaper som krävs för att genomföra omsorgsinsatser med god kvalitet. Utredningen bedömer att det inte är en ändamålsenlig lösning: även om språkproblemen verkar vara landsomfattande (inte längre bara ett storstadsproblem), varierar de i fråga om förekomst, omfattning och art från verksamhet till verksamhet. Detsamma gäller de kon-

sekvenser för omsorgstagare och omsorgspersonal som språkproblemen medför. Utredningen bedömer därför att det är en mer ändamålsenlig lösning att låta verksamheterna på lokal nivå närmare besluta om vilka arbetssätt och andra relevanta åtgärder som behövs.

Ett krav för anställning

Ett krav för anställning är, menar utredningen, inte praktiskt genomförbart mot bakgrund av den rådande personal- och kompetensbristen och yrkets brist på attraktionskraft.

13.5 De som berörs av utredningens förslag och konsekvenserna för dem

Utredningens lagförslag om språkkrav för personal i äldreomsorgen förväntas beröra flera olika grupper och aktörer, även om vissa berörs mer direkt än andra. De grupper som berörs av lagförslaget är omsorgstagare, anhöriga och närstående till omsorgstagare samt omsorgspersonalen. Andra som berörs är de verksamheter som bedriver äldreomsorg. Det handlar om såväl offentliga som enskilda verksamheter. En aktör som berörs indirekt är offentliga och privata utbildningsanordnare av komvux.

13.5.1 Omsorgstagare och deras anhöriga och närstående

Enligt den officiella statistiken fanns det den 31 oktober 2023 cirka 345 000 omsorgstagare (se kapitel 3). Det handlar om omsorgstagare som har insatser i form av hemtjänst, dagverksamhet eller bostad i särskilt boende. Samtliga förväntas beröras av utredningens förslag (se avsnitt 3.3.3).

Utredningen har i kapitel 6 och avsnitt 13.3 beskrivit de kvalitetsbrister som är kopplade till bristande språkkunskaper hos medarbetarna. Det paket av åtgärder som utredningen föreslår (se avsnitt 13.2) förväntas sammantaget bidra till förbättrade språkkunskaper hos omsorgspersonalen och därmed bättre kommunikation mellan omsorgstagare och personal. Det kan i sin tur bidra till positiva konsekvenser för omsorgstagarna i form av ökad omsorgskvalitet. Att

omsorgstagaren och omsorgspersonalen kan kommunicera med varandra är en grundförutsättning för att omsorgstagarens rätt till självbestämmande, delaktighet och individanpassad omsorg ska kunna tillgodoses. Omsorgspersonalen behöver inte bara kunna förstå vad den äldre personen säger i fråga om hur insatserna ska genomföras, de behöver också kunna tillgodogöra sig skriftlig information om detta i till exempel omsorgstagarens genomförandeplan. En annan viktig kvalitetsaspekt är att omsorgstagaren ska känna sig trygg med den omsorg som ges. Det är ett välkänt problem att många omsorgstagare får läkemedel mot oro och ångest (Socialstyrelsen 2023c). En god kommunikativ förmåga hos personalen ser utredningen som en förutsättning för att den äldre personen ska känna sig trygg.

God kommunikation mellan omsorgstagare och omsorgspersonal kan också resultera i att personalen får en bättre personkännedom om omsorgstagaren och därmed också en bättre helhetsbild av omsorgstagarens situation. Det är till exempel viktigt för att kunna identifiera eventuella förändringar i hälso- och funktionstillståndet som kräver ändringar i omsorgsinsatsernas utformning eller att andra yrkesgrupper behöver tillkallas.

Utredningens språkrav förväntas också bidra till bättre kommunikation omsorgspersonalen emellan, vilket också kan innebära positiva konsekvenser för omsorgstagaren. Missförstånd eller att personalen inte förstår instruktioner i samband med överlämningar kan resultera i att beviljade insatser inte utförs eller utförs fel. Utredningens förslag förväntas bidra till förbättringar även på detta område.

Förbättrade språkkunskaper hos omsorgspersonalen kan också bidra till ökad patientsäkerhet till följd av att omsorgspersonal i högre utsträckning förstår delegationer och instruktioner från legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (jfr IVO 2023).

Utredningens förslag kan även förväntas innebära förbättringar för omsorgstagarnas anhöriga och närstående. Socialstyrelsen (2020d) beskriver hur det är vanligt förekommande att människor i Sverige vårdar äldre anhöriga och närstående och att detta inte sker frivilligt. Olika resultat indikerar samtidigt att det är vanligt förekommande att anhöriga och närstående till omsorgstagare i äldreomsorgen, i likhet med omsorgstagarna själva, har upplevt kommunikationsproblem till följd av bristande språkförmåga bland äldreomsorgens

personal (IVO 2022). Förbättrade språkkunskaper bland omsorgspersonalen har därför potential att förbättra situationen även för de närstående, inte minst genom att öka tryggheten och de anhörigas insyn i den omsorg som ges.

13.5.2 Omsorgspersonalen

Idag arbetar cirka 199 000 personer i äldreomsorgen, av vilka en betydande andel bedöms ha behov av språkutvecklande insatser (avsnitt 13.8). Utredningens förslag kan förväntas bidra till en förbättrad arbetsmiljö för både den personal som har behov av språkutvecklande insatser, vars möjligheter att delta i arbetet kommer att förbättras, och den personal som inte har behov av insatser, vars arbete kommer att underlättas av att deras kollegors språkförmåga förbättras.

Förbättrad kommunikation bland personalen kan i sin tur undanröja missförstånd, frustration och tillitsproblem i den mån detta i dagsläget orsakas av bristande språkkunskaper bland personalen (jmf Huupponen 2019; Erlandsson 2021).

Utredningens förslag kommer att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Lite förenklat kan begreppet ”matchning” användas för att beskriva dels matchningen mellan arbetssökande och vakanta tjänster, dels matchningen mellan en persons kompetens och kraven för en specifik yrkesroll. Matchningen mellan arbetssökande och vakanser är viktig för den totala nivån av arbetslöshet och sysselsättning i samhället.

Matchning mellan färdigheter och krav i yrket är även viktig för produktiviteten samt kvaliteten på de varor och tjänster som produceras. Bättre matchning mellan arbetskraftens färdigheter och arbetsuppgifter i ett yrke kan innebära högre produktivitet, allt annat lika. Utredningens förslag förväntas förbättra båda typerna av matchning på arbetsmarknaden. Förbättrade språkkunskaper kan göra det lättare för arbetssökande att hitta nya tjänster, och även förbättra de anställdas möjligheter att utföra sitt arbete. Detta stöds av olika typer av litteratur.

Forsberg Lundell och Rehnberg (2024) beskriver hur en omfattande nationalekonomisk empirisk litteratur pekar mot att kunskaper i värdlandets språk är en viktig förklaringsfaktor bakom invandrade personers ekonomiska integration, bland annat möjligheterna

att hitta anställning och sysselsättning. Ek med flera (2020) beskriver i en forskningsrapport vikten av språkkunskaper för att kunna etablera sig på svensk arbetsmarknad.

Utifrån detta är det rimligt att anta att utredningens förslag till språkutvecklande åtgärder kommer att leda till en bättre matchning mellan de anställdas färdigheter och kraven i deras yrkesroller. Förbättrad språkförmåga kommer även innebära att de personer som får ta del av språkutvecklande insatser får förbättrade möjligheter generellt i arbetslivet och på svensk arbetsmarknad. Med förbättrad språkförmåga ökar dessa personers möjlighet att hitta andra tjänster, både inom äldreomsorgen och på övriga arbetsmarknaden. Detta kan förbättra även matchningen mellan arbetssökande och vakanser, den dag som personerna vars språkförmåga förbättras väljer att söka en annan tjänst. Detta innebär att utredningens förslag kommer att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, allt annat lika, genom att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden för de personer som får förbättrad språkförmåga.

13.5.3 Verksamheter som bedriver äldreomsorg

Utredningens förslag omfattar alla verksamheter som bedriver äldreomsorg, oavsett regiform. Av uppgifterna i tabell 13.1 framgår antal verksamheter som berörs av utredningens förslag.

Enligt uppgifter från IVO finns det i dagsläget cirka 4 512 verksamheter (tillsynsobjekt) som bedriver hemtjänst eller särskilt boende. En och samma verksamhet (tillsynsobjekt) kan dock bedriva verksamhet inom ett eller flera lagrum (hemtjänst och/eller särskilt boende) vilket gör att uppgifterna är befattade med osäkerhet.

Av de aktuella verksamheterna bedrivs 19 procent (872 verksamheter/tillsynsobjekt) i privat regi, vilket innefattar bolag, enskilda firmor, föreningar, stiftelser och övriga privata organisationer.

Tabell 13.1 Antal verksamheter som berörs av utredningens förslag

Typ av organisation	Hemtjänst, SoL 7.1.6	Särskilt boende för äldre och bostäder med särskild service, SoL 7.1.2	Totalt antal verksamheter efter typ av organisation
Offentlig	1 184	2 456	3 640
Kommun	1 178	2 429	3 607
Kommunalförbund	0	11	11
Region	6	16	22
Privat	462	410	872
Bolag (AB, HB, KB)	414	344	758
Enskild firma	17	1*	18
Förening	23	31	54
Stiftelse	8	34	42
Övriga privata	0	0	0
Totalt	1 646	2 866	4 512

Källa: IVO Omsorgsregistret, hämtade 2024-05-08. Med verksamheter avses tillsynsobjekt.

* Vissa uppgifter har omfattats av statistiksekretess, där värden under 6 har maskats eftersom det inte står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att en enskild eller någon närstående till denne lider men, om uppgifterna röjs enligt 24 kap. 8 § OSL (2009:400). Där denna information maskats räknas enbart en verksamhet i summeringarna.

Utredningens förslag till språkkrav kommer att få konsekvenser för äldreomsorgens verksamheter. Hur stora dessa konsekvenser blir beror på hur verksamheternas språkproblem ser ut och hur långt de har kommit i sitt arbete för att komma till rätta med problemen. Utredningens dialoger med offentliga och privata verksamheter visar att språkproblemen är landsomfattande men att problemens art och omfattning skiljer sig åt från en verksamhet till en annan. Skillnader kan även finnas mellan verksamheter som är verksamma i en och samma kommun. Verksamheterna kommer dock behöva implementera arbetssätt för att bedöma behovet av språkutvecklande insatser hos sin personal och vilka insatser som personalen behöver med anledning av bedömningen. Verksamheterna behöver sedermera också följa upp detta. I avsnitt 13.9 redogörs för de ekonomiska konsekvenser som implementering av nya arbetssätt förväntas ha för verksamheterna.

Förutsättningar för företagen

Enligt SCB fanns det år 2022 337 företag som bedrev servicehus, servicelägenheter för äldre och ålderdomshem (34 procent av totalt antal företag inom branschen) samt hemtjänst och dagcentraler för äldre (66 procent av totalt antal företag). Deras antal och storlek redovisas i tabell 13.2.

Tabell 13.2 Antal privata utförare efter företagsstorlek, år 2022

Företag	Antal	Omsättning, mkr (medelvärde)	Anställda (medelvärde)
Mikro: 1–19 anställda	197	3	4
Små: 20–49 anställda	95	17	32
Medelstora: 50–199 anställda	17	81	142
Stora: 200–499 anställda	15	199	315
De största: +500 anställda	13	897	1 319
Totalt	337	1 197	1 812

Källa: SCB, Branschnyckeltal efter näringsgren SNI 2007. Indelningen i företagsstorlekar.

Utredningen bedömer att förslagen inte innebär några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslagen gör inte skillnad på offentliga och privata utförare. De påverkar på samma sätt oavsett driftsform eller storlek. Språkravet innebär inga andra kostnader för företagen än för kommunerna (se avsnitt 13.9). Därför påverkar förslagen inte företagens konkurrensförmåga.

Rent generellt kan mindre företag ha svårare att implementera regelförändringar. Utredningen gör dock bedömningen att det föreslagna språkravet inte missgynnar mindre företag. Det föreslagna språkravet anger enbart att arbetssätt behöver implementeras för att komma till rätta med eventuella språkproblem i verksamheterna. Förslaget anger inte närmare hur dessa arbetssätt ska utformas och lämnar därmed ett stort handlingsutrymme för olika lösningar utifrån aktuell kontext. Särskilda hänsyn behöver därmed inte tas till små företags förutsättningar vid reglernas utformning.

Utredningen har fört dialog med företrädare för vård- och omsorgsföretag av olika storlek. Under dialogerna har företrädarna fått möjlighet att lämna synpunkter på om det förslagna språkkravet skulle innebära några särskilda utmaningar för företagens förutsättningar. Några sådana synpunkter har dock inte framkommit under dialogerna.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att förslagen inte innebär några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

13.5.4 Utbildningsanordnare med flera

Utredningens förslag till språkrav är inte direkt riktade till utbildningsanordnare, men kan få indirekta konsekvenser för dem. En konsekvens av språkravet kan bli att äldreomsorgens verksamheter identifierar behov av fortbildning för sin personal. Det kan i sin tur leda till att efterfrågan på olika typer av utbildningsplatser i svenska, som till exempel komvux i svenska för invandrare (sfi) samt svenska som andraspråk (sva) på grundläggande och gymnasial nivå, ökar. De aktuella utbildningarna kan tillhandahållas av såväl kommunerna själva som privata företag inom ramen för komvux.

Vård- och omsorgscollege

Som beskrivs i avsnitt 5.4.5 är Vård- och omsorgscollege en viktig aktör när det gäller arbetet med att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal. I kapitel 11 redogör utredningen för olika sätt att arbeta med språkutveckling i arbetet, där ibland Vård- och omsorgscolleges språkombudskoncept, som innefattar bland annat en språkombudsutbildning. Utredningens förslag om ett riktat statsbidrag, kallat svenskalyftet (se nedan, avsnitt 13.10), innebär att kommunerna får möjlighet att rekvirera medel för språkutvecklande insatser. Vård- och omsorgscollege kan komma att indirekt påverkas av svenskalyftet genom en potentiellt ökad efterfrågan på de utbildningar som ingår i språkombudskonceptet. I sammanhanget bör dock nämnas att kommunerna själva kan välja vilka språkutvecklande insatser som de använder medlen i svenskalyftet till. Det behöver med andra ord inte vara just de utbildningar som ingår

i språkombudskonceptet. För att kunna beräkna kostnaderna för svenskalyftet har dock utredningen utgått från ett antagande om att det kommer att utbildas 100 språkombud per år. Antalet kan dock bli både lägre och högre beroende på vad kommunerna väljer att använda sina rekviderade medel till.

13.6 Konsekvenser för kompetensförsörjningen

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen ska analysera och redovisa konsekvenserna av språkraven för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning i såväl offentlig som privat regi.

Utredningen bedömer att det föreslagna språkravet inte innebär några negativa konsekvenser av betydelse för kompetensförsörjningen inom äldreomsorgen. Det beror huvudsakligen på att utredningen under framtagandet av språkravet haft kompetensförsörjningsutmaningen som en viktig utgångspunkt. Det språkrav som utredningen har föreslagit medger att verksamheterna kan anställa först och sedan arbeta för att den anställda personalen når den efterfrågade språknivån. Kravet innebär att verksamheterna systematiskt, med hjälp av olika åtgärder, ska arbeta för att personalen har nivån.

Kompetensförsörjning handlar både om möjligheten att bemanna och att bemanna med rätt kompetens. Språkravet kommer i förlängningen att bidra till att den språkliga kompetensen hos personalen ökar. När det gäller bemanningen kan den påverkas något i negativ bemärkelse i och med att omsorgspersonalen kan behöva lägga tid på fortbildning och andra insatser för språkutveckling i stället för kärnverksamheten. Utredningens förslag till språkrav anger dock inte i vilken takt som den fortbildningen eller utvecklingen behöver ske. Det möjliggör för verksamheterna att i viss mån anpassa insatsernas form, intensitet och tidsåtgång efter sina enskilda förutsättningar och behov.

13.7 Utgångspunkter för att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag

13.7.1 Kostnaderna beräknas som produktionsbortfall

Kostnader som uppstår i form av att personal i äldreomsorgen, direkt eller indirekt till följd av utredningens förslag, ägnar sig åt något annat än ordinarie arbete, som till exempel att delta i en utbildning, beräknas genom att uppskatta produktionsbortfall. Produktionsbortfall motsvarar den produktion som personalen i genomsnitt kan förväntas ha producerat de arbetstimmar som personalen är frånvarande från arbetet. Om en medarbetare avviker en arbetstimme blir produktionsbortfallet en arbetstimme.

För att få ett monetärt mått (räknat i kronor) behöver vi veta hur mycket produktionsbortfallet för just denna person är värt. En vanlig metod för detta är att anta att produktionsvärdet motsvaras av arbetskraftskostnaderna, det vill säga arbetsgivarens kostnader för personal. Till detta räknas här bruttolön, arbetsgivaravgifter, semesterersättning och overheadkostnader. Overheadkostnader syftar till att täcka de kringkostnader som uppstår för en organisation när denna har anställda, som administrativa kostnader. De metoder som används här är väl etablerade och standard inom litteraturen.

I de fall där extra personal, vikarier, behöver tas in för att ersätta frånvarande personal och upprätthålla ordinarie verksamhet kommer beräknade kostnader motsvara faktiska kostnader för verksamheterna. I andra fall, där föreslagna åtgärder kan genomföras utan extra personal, kommer kostnaderna motsvara en så kallad alternativkostnad.

13.7.2 Osäkerhetsfaktorer avseende de kostnadsmässiga konsekvenserna

De kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag om språkkrav för personal i äldreomsorgen är befattade med osäkerhet. Osäkerheten ökar i ett längre tidsperspektiv mot bakgrund av att det är svårt att förutse antalet personer som arbetar inom äldreomsorgen och hur stor andel av dessa som kommer vara i behov av språkutvecklande insatser.

Beräkningarna baseras delvis på antaganden, med olika grad av osäkerhet. För att illustrera betydelsen av olika antaganden presenteras känslighetsanalyser utifrån alternativa scenarier.

En annan källa till osäkerhet vid beräkningar av kostnader är att insatser för förbättrade språkfärdigheter syftar till att korrigera problem som indirekt antas följa av bristande språkfärdigheter, som till exempel krångel eller olyckor på arbetsplatserna. För att beräkna kostnader för hur stor mängd problem som är kopplade till just bristande språkkunskaper krävs detaljerade uppgifter om just detta. Så vitt utredningen erfar existerar ingen sådan information idag. Det finns till exempel ingen databas över tillbud i arbetet med tillhörande information rörande vilka tillbud som uppstått till följd av personalens bristande språkkunskaper. Det finns övergripande problembeskrivningar men denna data låter oss inte i detalj uppskatta kostnaderna för bristande språkkunskaper eller de indirekta följderna av detta.

Utredningens förslag svenskalyftet kommer att möjliggöra ökade utbildningsinsatser av personal i äldreomsorgen. Det är svårt att förutse hur många medarbetare som kommer att ha möjlighet att utbildas varje år och exakt hur mycket utbildning dessa personer kommer behöva eller erbjudas. Denna utmaning beror bland annat på antal tillgängliga utbildningsplatser och hur många medarbetare som kan avvaras från ordinarie verksamhet för utbildning på varje enskild arbetsplats.

Därtill är det osäkert exakt hur stor effekt olika typer av åtgärder, som till exempel en utbildningsinsats, kommer att ha på personalens språkförmåga.

13.7.3 Det går inte att kvantifiera positiva effekter av utredningens förslag

De osäkerhetsfaktorer som nämns ovan medför också svårigheter att beräkna de positiva effekterna av utredningens förslag. I stället beskrivs i avsnitt 13.13.1 olika tänkbara positiva följeffekter som utredningens förslag kan förväntas ha, utifrån tidigare forskning och analys.

13.7.4 Uppgifter som ligger till grund för beräkningarna

Tabell 13.3 Uppgifter som används för att beräkna kostnader till följd av utredningens förslag

Uppgift	Huvudscenario	Källa
Antal befintliga medarbetare inom äldreomsorg (2022)	199 000, varav 130 000 USK och 69 000 VBT*	SCB, registerdata, se avsnitt 14.8.
Andel medarbetare med behov av språkutvecklande insatser av totalt antal medarbetare	29 procent	Egna beräkningar, se avsnitt 14.8.
Antal enhetschefer (2022)	4 700	Vård och omsorg för äldre Lägesrapport 2023 (Socialstyrelsen)
Antal medarbetare med behov av språkutvecklande insatser som får studera på arbetstid årligen	8 750 personer	Redovisning av Äldreomsorgslyftet 2022 (Socialstyrelsen)
Antal språkombud 2024	4 500	Vård- och omsorgscollege
Mertid utbildning kring språkutvecklande arbetssätt	6 arbetstimmar per enhetschef och språkombud	Vård- och omsorgscollege
Antal som får utbildning kring språkutvecklande arbetssätt årligen	100 språkombud 470 enhetschefer	Vård- och omsorgscollege
Antal chefer som arbetar med framtagande av processer och rutiner	4 700 enhetschefer 1 500 avdelningschefer	Vård och omsorg för äldre Lägesrapport 2023 (Socialstyrelsen)
Arbetstid, planering språkrav	1 arbetsdag, enhetschef	Arbetstid, planering språkrav
Bedöma personals behov av språkutvecklande insatser	0,5 arbetsdag omsorgspersonal. 2 arbetsdagar, enhetschef	Antagande
Uppföljning	15—45 min per anställd, i samtal med enhetschef	Antagande
Mertid språkutvecklande arbete på arbetsplatsen per medarbetare med behov av språkutvecklande insatser	44 arbetstimmar årligen per personal med behov av språkutvecklande insatser	Antagande.
Mertid för språkombud	88 arbetstimmar årligen per språkombud	

Uppgift	Huvudscenario	Källa
Andel av medarbetare med behov av språkutvecklande insatser som får tid för språkutvecklande insatser på arbetsplatsen.	30 procent av personalen med behov av språkutvecklande insatser	Antagande.
Andel av språkombuden	100 procent av språkombud	
Mertid, studera på arbetstid	Motsvarande 5 arbetsveckor heltidsarbete	Kurs komvux 100 poäng

Notering: * USK = undersköterska, VBT = vårdbiträde.

För att uppskatta arbetskraftskostnader används genomsnittlig lön för olika typer av personal. Information om löner hämtas från Statistiska centralbyrån (SCB). Tabell 13.4 beskriver uppgifter om löner och arbetskraftskostnader som används i beräkningarna.

Genomsnittlig lön för avdelningschefer inom äldreomsorg beräknas som medelvärdet av lön inom privat och offentlig sektor för ”Avdelnings- och enhetschefer inom hälsa och sjukvård, nivå 2”. Lön för enhetschefer inom äldreomsorgen beräknas som medelvärdet av löner inom privat och offentlig sektor för ”Enhetschefer inom äldreomsorg, nivå 2”.

Lön för undersköterska inom äldreomsorg beräknas som medelvärdet av löner inom privat och offentlig sektor för ”Undersköterskor, hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende”.

Lön för vårdbiträde beräknas som medelvärdet av löner inom privat och offentlig sektor för ”Vårdbiträden”.

Arbetskraftskostnader per månad har beräknats genom att addera genomsnittslön med arbetsgivaravgift (37 procent), semesterersättning (12 procent) och overheadkostnader (20 procent). Arbetskraftskostnader per timme baseras på att en heltidstjänst omfattar 1 628 arbetstimmar årligen (37 timmar i veckan för dagtidspersonal, 44 arbetsveckor per år) enligt kollektivavtal för Kommunal.³

³ <https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/allmannabestammelserab.145.html>.

Tabell 13.4 Lön och lönekostnader per personalkategori (2023)

Personalkategori	Lön (månad, kr)	Arbetskraftskostnad (månad, kr)	Arbetskraftskostnad (timme, kr)
Avdelningschef	54 100	91 526	675
Enhetschef	45 900	77 654	572
Undersköterska	30 100	50 923	375
Vårdbiträde	26 550	44 917	331

Källa: SCB Lönestatistik, egna beräkningar. Medelvärden av uppgifter från privat och offentlig sektor. Arbetskraftskostnader inkluderar lön, arbetsgivaravgifter, semesterersättning och overheadkostnader.

13.8 Uppskattning av antalet personer som behöver språkutvecklande insatser

Det saknas statistiska data om omsorgspersonalens kunskaper i svenska språket. Emellertid behöver utredningen en siffra som kan utgöra ett underlag för beräkningar av konsekvenser av språkravet och övriga föreslagna insatser. Därför har utredningen behövt göra en uppskattning av hur många medarbetare i äldreomsorgen som kan antas vara i behov av språkutvecklande insatser. Det rör sig alltså om en uppskattning och inte en bedömning av hur stor denna andel är.

Analysen i detta avsnitt bygger på jämförelser av personalens födelseland, ålder, vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, inriktning på utbildning samt personalens utbildning i svenska (sv), sva och sfi. Resultaten stämmer väl med vad som framkommit i andra material.

13.8.1 Metod och förutsättningar för uppskattningen

Metod för att göra uppskattningen

Målet med denna analys är att skapa en mer detaljerad bild av hur stor andel av personalen som kan antas vara i behov av språkutvecklande insatser.

Utredningen har för detta ändamål använt sig av registerdata från SCB. Analysen bygger på en enklare jämförelse av data, tidigare forskning och resonemang utifrån detta.

En generell utmaning med denna analys är att behoven förändras över tid. Vid den tidpunkt som utredningens förslag kan träda i

kraft och få effekt i verksamheten kommer de uppgifter som idag finns att tillgå att vara flera år gamla. Detta är en naturlig förutsättning för denna analys och kan inte åtgärdas.

Analysen avser omsorgspersonalen i äldreomsorgen

Som framgår av kapitel 4 används i den här utredningen omsorgspersonal som samlingsnamn för den personal som genomför omsorgsinsatser i form av service och personlig omvårdnad i äldreomsorgen med stöd av 4 kap. 1, 2 och 2 a §§ SoL.

För att få data på dessa yrkesgrupper har Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK)⁴ använts. Utredningens definition av omsorgspersonal täcks av koderna 5321 (undersköterskor och vårdbiträden inom äldreomsorgen) och 5330 (hemtjänstpersonal och vårdbiträde i hemtjänst och på äldreboende).

Dessa SSYK-koder inkluderar även en mindre mängd personer som inte arbetar i äldreomsorgen. För att ringa in yrkesgruppen ytterligare kombinerades de två SSYK-koderna med Svensk Näringsgrensindelning (SNI) och koderna 87.301 (vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre personer) och 88.101 (Öppna sociala insatser för äldre personer) (jämför Socialstyrelsen 2024c).

Brist på detaljerade data på språkförmåga

Jämfört med många andra länder har Sverige relativt god tillgång till detaljerade data rörande flera egenskaper hos en stor del av de människor och företag som verkar i Sverige. Till exempel finns information att tillgå rörande människors inkomster och vid vilken arbetsplats personen arbetat.

Det finns dock, så vitt utredningen känner till, inga detaljerade data som kan användas för att mäta människors språkliga förmåga.

Ett exempel på information som existerar är uppgifterna från PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies). Denna undersökning genomförs av organisationen OECD var tionde år i 40 olika länder. Datainsamlingen sker genom att 5 000 personer i åldrarna 16–65 år intervjuas och svarar på skrift-

⁴ <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>.

liga enkäter. Datainsamling avseende Sverige har gjorts vid två tillfällen, 2011—2012 samt 2022—2023. Enligt de övergripande resultaten presterar Sverige bra jämfört de 40 andra länderna i undersökningen.⁵

PIAAC bidrar med värdefull information på samhällsnivå, men säger tyvärr mycket lite, eller ingenting, om den exakta nivån av språklig förmåga i en specifik bransch, som äldreomsorgen, ett specifikt år. Samtidigt illustrerar PIAAC svårigheterna med att mäta språklig förmåga för stora grupper i samhället och förändringar över tid.

Förutsättningarna för en statistisk metod

En annan metod för att uppskatta språklig förmåga bland anställda i äldreomsorgen vore att använda annan information om en person och därigenom indirekt uppskatta personens färdigheter, eller sannolikheten att en person har en viss färdighetsnivå, som till exempel låg eller hög.

Utmaningen med denna alternativa metod är att det i så fall krävs detaljerade uppgifter rörande hur varje specifikt fenomen bidrar till sannolikheten att en person har en viss nivå av språkliga färdigheter. Som exempel: En person är född i Ghana, flyttade till Sverige för 11 år sedan, är idag 43 år, har avslutat motsvarande tre års gymnasieutbildning, och har jobbat i äldreomsorgen i fem år.

För att kunna bedöma denna persons språkliga förmåga krävs att vi vet hur varje fenomen (variabel) som födelseland, ålder, utbildning, arbetslivserfarenhet med mera, bidrar till språkliga färdigheter, till exempel hur mycket en persons språkförmåga förändras av att visats i Sverige ett extra år. Så vitt utredningen känner till finns inga sådana trovärdiga detaljerade uppskattningar att tillgå. I stället har utredningen valt att göra en mer översiktlig jämförelse utifrån enkla antaganden.

⁵ <https://www.oecd.org/skills/piaac/about/#d.en.481111>.

13.8.2 Analys och resultat

Födelseort – kan säga något om enskildas språkförmåga

På ett övergripande plan antas här att människor som är födda i Sverige i genomsnitt har bättre språkförmåga än utrikes födda. År 2022 arbetade cirka 199 000 personer i äldreomsorgen, varav 166 000 hos offentliga utförare och 33 000 (nästan en sjättedel) hos privata utförare. Av samtliga anställda var cirka 84 000 utrikes födda, motsvarande 42 procent av totala personalmängden. Bland privata arbetsgivare var andelen utrikesfödd personal 56 procent. Bland offentligt anställda var andelen utrikes födda 40 procent.

Vidare antas här att utomeuropeiskt födda i genomsnitt har sämre kunskaper i svenska jämfört med utrikes födda personer från Europa. Antagandet bygger på att det finns studier som visar att så kallad språklig distans har betydelse för en persons förutsättningar att lära sig ett nytt språk (jämför Forsberg Lundell och Rehnberg 2024). Av de utrikes födda var cirka 3 000 personer födda utanför Sverige i övriga Norden, cirka 15 000 personer var födda utanför Norden i övriga Europa, och cirka 66 000 personer var födda utanför Europa.

Vistelsetid kan också säga något om enskildas språkförmåga

Vidare antas att utrikes födda personer som har vistats en länge tid i Sverige har bättre kunskaper i svenska i genomsnitt jämfört med personer som vistats i Sverige kortare tid. För att skapa en förenklad överblick jämförs här tre grupper av utrikes födda: de som vistats i Sverige mindre än 10 år, 10 till 19 år samt 20 år eller mer.

Av samtliga utrikes födda anställda i äldreomsorgen år 2022 hade cirka 26 000 vistats i Sverige 20 år eller mer och resterande 58 000 hade vistats i Sverige 19 år eller mindre, varav cirka 28 000 personer hade vistats i Sverige mindre än 10 år. Bland de utomeuropeiskt födda hade cirka 16 000 vistats i Sverige 20 år eller mer och 50 000 personer vistats i Sverige 19 år eller mindre, varav 26 000 hade vistats i Sverige mindre än 10 år.

Tabell 13.5 visar antal utrikes födda anställda i äldreomsorgen fördelat på födda i (a) övriga Norden, (b) övriga Europa och (c) övriga världen. I kolumn (d) visas samtliga utrikes födda. Varje kolumn redovisas uppdelad på vistelsetid: 0—9 år, 10—19 år samt 20 år eller mer.

Tabell 13.5 Antal anställda i äldreomsorgen fördelat på födelseregion och tid vistats i Sverige, år 2022

Tid i Sverige	(a) Födda utanför Sverige i Norden	(b) Födda utanför Norden i Europa	(c) Födda utanför Europa	(d) Födda utanför Sverige
0–9 år	200	2 400	25 800	28 400
10–19 år	200	5 300	24 400	29 900
20 år eller mer	3 000	7 500	15 600	26 100
Totalt	3 400	15 200	65 800	84 400

Källa: SCB, se text.

Utbildning kan vara viktig information för uppskattningen

Information om utbildning kan också vara av intresse för uppskattningen av hur stor andel av äldreomsorgens personal som behöver språkutvecklande insatser. En sådan information som kan vara av intresse här är hur många som har adekvat utbildning i svenska. Graden av utbildning kan därtill tolkas som en indikator på att en person har i övrigt goda förutsättningar för lärande och utveckling.

Utbildningsnivån hos omsorgspersonalen

Utrikesfödd personal i äldreomsorgen tenderar, enligt svensk utbildningsnomenklatur (SUN 2020)⁶, att ha högre utbildningsnivå jämfört med svenskfödd personal. Detta sätt att mäta inkluderar utbildning både i Sverige och andra länder. Bland de utrikes födda har 22 procent eftergymnasial utbildning (motsvarande högskola, universitet). Motsvarande siffra för svenskfödd personal är 13 procent. Cirka 4 procent av de utrikes födda och 0,4 procent av de svenskfödda har motsvarande en högskoleutbildning som är fyra år eller längre. Utrikesfödd personal från övriga Europa respektive utanför Europa har snarlika genomsnittliga utbildningsnivåer.

⁶ <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/svensk-utbildningsnomenklatur-sun/>.

Utbildningsinriktning hos omsorgspersonalen

Mätt enligt SUN 2020 har 52 procent av de svenskfödda anställda i äldreomsorgen en utbildning med inriktning mot hälso- och sjukvård eller social omsorg. Motsvarande siffra för utrikes födda från övriga Europa är 47 procent, och för utomeuropeiskt född personal 43 procent. Näst vanligaste utbildningsinriktningen både bland svenskfödda och utrikes födda är "allmän utbildning", som till exempel bred generell utbildning inom samhällsvetenskap eller naturvetenskap.

Om vi enbart ser till svensk examen så har cirka 34 procent av den svenskfödda personalen en examen eller ett slutbetyg från gymnasieskolan eller motsvarande från komvux (SCB Examensregister). Motsvarande siffra bland utrikes födda från övriga Europa är 12 procent, och bland utomeuropeiskt födda 14 procent. En stor andel av både den svenskfödda och den utrikes födda personalen saknar examen från svenskt gymnasium eller komvux, enligt SCB:s examensregister: 62 procent av de svenskfödda, 87 procent av de utrikes födda från övriga Europa och 81 procent av de utomeuropeiskt födda. Även om personen saknar en examen kan hen ha en utbildning med inriktning mot vård och omsorg. Exempelvis kan hen ha läst ett yrkespaket i komvux eller inom ramen för en arbetsmarknadsutbildning. Det är dock inte möjligt att få uppgifter om hur stor andel av omsorgspersonalen som har en sammanhållen yrkesutbildning.

Utbildning i svenska

Av den utrikes födda omsorgspersonalen (84 000) hade år 2022 cirka 16 000 påbörjat men ej slutfört utbildning i sfi.⁷ Av samtliga utrikes födda hade cirka 35 000 godkända betyg i sv eller sva från gymnasiet eller komvux.⁸ Av de utrikesfödda som vistats i Sverige mer än 10 år (56 000 personer) hade cirka 21 000 godkända betyg i sv eller sva. Som framgår av kapitel 4 och 7 ingår sv eller sva på gymnasial nivå i de utbildningar som erbjuds den som vill arbeta i äldreomsorgen.

⁷ Före 2002: Ej fått godkända betyg. Från och med 2002: Ej fått godkända betyg i sfi kurs D.

⁸ Inkluderar olika typer av kurser i svenska som erbjudits under olika år. Till exempel "Svenska ÅK 1–3", "Svenska ÅK 4–9", "Svenska för döva A" med mera.

13.8.3 Olika tänkbara tolkningar

I det här avsnittet presenterar utredningen några tänkbara tolkningar av materialet ovan och de slutsatser som kan dras med anledningen av dessa.

Utredningen har primärt utgått från att gruppen utrikes födda är en godtagbar indikator på antal anställda i äldreomsorgen som är i behov av språkutvecklande insatser. Av 199 000 anställda är 84 000 utrikes födda (42 procent av totala personalmängden). Utredningen har dock goda skäl att anta att inte alla dessa är i behov av språkutvecklande insatser, eller att denna siffra ger en god indikation på det totala behovet. För att avgränsa gruppen kan vi jämföra några olika teoretiska exempel.

Utomeuropeiskt födda som bott i Sverige mindre än 20 år är en möjlig indikator

Ett sätt att avgränsa gruppen utrikes födda är att exkludera personer som är födda i Europa, detta eftersom vi antar att utomeuropeiskt födda personer i genomsnitt har svårare att lära sig svenska jämfört med utrikes födda i Europa. Antalet medarbetare som är utomeuropeiskt födda är cirka 66 000. Av dessa har 16 000 vistats i Sverige 20 år eller mer. Denna grupp (de som vistats i Sverige 20 år eller mer) är troligen inte en god indikator för antal personer med behov av språkutvecklande insatser. Exkluderar vi dessa 16 000 från det totala antalet utomeuropeiskt födda (66 000) återstår 50 000 personer. Det motsvarar 25 procent av den totala personalmängden i äldreomsorgen. *Detta skulle kunna betyda att 25 procent av omsorgspersonalen är i behov av språkutvecklande insatser.*

En annan möjlighet är att väga samman födelseland, vistelsetid och utbildning på olika sätt

Ett annat möjligt sätt att ta fram en indikator är att väga samman födelseland, vistelsetid och utbildning på olika sätt. Här utgår utredningen från antagandet att alla utrikes födda som vistas i Sverige 20 år eller mer (cirka 26 000) inte är i behov av språkutvecklande insatser. Detta antal subtraheras därför från det totala antalet utrikes

födda medarbetare (84 000). *Då återstår 58 000 anställda (29 procent), vilket alltså också skulle kunna utgöra den andel som är behov av språkutvecklande insatser.*

Ett annat alternativ är att även väga in information om de anställdas utbildningsnivå. För det ändamålet antar utredningen att de utrikes födda som vistats i Sverige mindre än 10 år har större behov av insatser jämfört med övriga utrikes födda (eller är åtminstone en god indikator för personer med större behov). Denna grupp består av cirka 28 000 personer (14 procent).

Bland de utrikes födda som vistats i Sverige mer än 10 år (56 000 personer) är det dock rimligt att anta att färdigheterna varierar relativt mycket. Ett sätt att avgränsa denna grupp är att exkludera personer som har godkända betyg i sv eller sva från gymnasieskolan eller komvux, vilket innebär cirka 21 000 personer. I så fall kvarstår 35 000 utrikes födda anställda som vistats i Sverige mer än 10 år. Denna grupp kan i så fall adderas till de utrikes födda som vistats i Sverige mindre än 10 år. *Totalt består dessa två grupper av cirka 53 000 personer (27 procent av personalen).*

13.8.4 Möjliga slutsatser

Utredningen har utifrån analyserna ovan tre tänkbara indikatorer som kan användas för att ringa in och beskriva den andel av omsorgspersonalen som har behov av språkutvecklande insatser. Dessa är följande:

1. Utomeuropeiskt födda som vistats i Sverige mindre än 20 år (50 000 personer, vilket motsvarar en andel på 25 procent).
2. Utrikes födda som vistats i Sverige mindre än tio år plus utrikes födda som har vistas i Sverige 10 – 20 år och som inte har godkända betyg i sv eller sva (53 000 personer, vilket motsvarar en andel på 27 procent).
3. Utrikes födda som vistats i Sverige mindre än 20 år (58 000 personer, vilket motsvarar en andel på 29 procent).

Emellertid finns det ingen objektiv metod för att dra en säker slutsats om exakt antal anställda i äldreomsorgen som är i behov av språkutvecklande insatser. Genomgången ovan ger dock troligen en

godtagbar indikation. Som framgår av kapitel 6 har utredningen brett verksamhetsföreträdare uppskatta hur stor andel av personalen som har språkproblem. Det mest återkommande svaret har då varit 25 procent.

Givet att de variabler som utredningen valt att använda fångar den mest väsentliga variationen i språklig förmåga bland de anställda kan det betraktas som att antal anställda i behov av språkutvecklande insatser är någonstans mellan 50 000 (25 procent), se punkt 1 ovan, och 58 000 (29 procent), se punkt 3 ovan.

Som framgår ovan går det inte att få fram en exakt uppgift om hur stor andel av personalen som har behov av språkutvecklande insatser. Utredningen har dock behövt välja ett procenttal (till exempel 25, 27 eller 29 procent, se ovan) för att kunna genomföra beräkningarna i den här konsekvensutredningen. Utredningen har valt att i sina beräkningar utgå från andelen 29 procent, detta för att minimera risken för underfinansiering av förslagen.

13.9 De kostnadsmässiga konsekvenserna av det föreslagna språkkravet

Kommunernas kostnader till följd av det föreslagna språkkravet beräknas öka med drygt 150 miljoner kronor per år. Utöver de årliga kostnaderna medför också det föreslagna språkkravet en engångskostnad om 30 miljoner kronor för kommunkollektivet. Beloppet om 150 miljoner kronor ska i enlighet med finansieringsprincipen tillföras kommunerna i det generella statsbidraget i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag i statens budget. Engångskostnaden om 30 miljoner kronor föreslås finansieras genom att det omdisponeras medel inom statens budget Utgiftsområde 9 från anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet.

13.9.1 Enbart nya åtaganden ska finansieras enligt finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen är inte reglerad i lag. Principens tillämpning har dock behandlats närmare i bilaga 7 i prop. 1993/94:150. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrande regler för en kommunal verksamhet. I korthet innebär

finansieringsprincipen att kommuner inte ska åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Statlig finansiering aktualiseras när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för kommunal verksamhet genom att ge kommuner nya uppgifter, avveckla uppgifter eller ändra ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden.

Utredningen har i kapitel 3 redogjort för kommunernas skyldigheter enligt SoL, i fråga om god kvalitet, personalens kompetens och kompetensförsörjning. Dessa bestämmelser innebär att det ingår i det kommunala ansvaret att säkerställa att det finns personal med rätt kompetens för att kunna genomföra insatserna med god kvalitet. Detta innefattar också språklig kompetens. Det ingår därmed i det kommunala ansvaret att säkerställa att det inte uppstår kvalitetsbrister i verksamheten med anledning av medarbetarnas bristande språkliga kompetens. Av skyldigheterna följer därtill att kommunerna behöver säkerställa kompetensförsörjningen på lokal nivå.

Utredningen bedömer dock att förslaget att i socialtjänstlagen reglera att socialnämnden ska *arbeta för* att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har en nivå i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande innebär en ambitionsökning. Ambitionshöjningen består i att verksamheterna ska implementera konkreta arbetssätt för att komma till rätta med språkproblemen i verksamheten. Det handlar enligt utredningen i första hand om att utveckla arbetssätt där verksamheterna aktivt bedömer personalens behov av språkutvecklande insatser och hur dessa ser ut samt följer upp om de genomförda insatserna har gett någon effekt. De åtgärder som verksamheterna vidtar med anledning av bedömningarna och som syftar till att komma till rätta med kvalitetsbrister som är kopplade till språkproblem bedöms redan ingå i det kommunala ansvaret.

13.9.2 Beräkningarna avseende kostnadsökningarna

För att beräkna de kostnadsökningar det föreslagna språkkravet innebär för kommunerna har utredningen tagit fram ett räkneexempel som innefattar olika aktiviteter. Tillsammans utgör dessa aktiviteter ett tänkbart exempel på hur äldreomsorgens verksamheter kan gå

till väga när de fullgör sina uppgifter enligt språkravet – det vill säga när de ”arbetar för” att omsorgspersonalen har den nivå av språkkunskaper som regleras i kravet. Eftersom detta är ett exempel kan kostnaderna bli såväl högre som lägre. De olika aktiviteterna är:

- Framtagande av processer och rutiner samt relevant planeringsarbete inom äldreomsorgen.
- Bedömning av vilka medarbetare som behöver språkutvecklande insatser samt val av insatser.
- Uppföljning av personal som deltagit i språkutvecklande insatser.

Aktiviteterna: framtagande av processer och rutiner beräknas som engångskostnader i räkneexemplet. De två andra aktiviteterna – bedömning och planering samt uppföljning av personal – går inte att klassificera som vare sig engångskostnader eller årliga kostnader. Dessa aktiviteter kommer initialt behöva göras i alla verksamheter, varpå nedan beräknade kostnader uppstår, men kan sedan behöva göras igen efter behov när personalen i verksamheten växer eller byts.

Tabell 13.6 Kostnader som uppstår med anledning av språkravet

Aktiviteter	Variabel enligt huvudscenario	Kostnad mkr
1. Framtagande av processer och rutiner	1 arbetsdag: Tidsåtgång för enhetschefer och avdelningschefer för framtagande av processer, rutiner och relevant planeringsarbete	29,6
2. Bedömning och planering	29 procent (avsnitt 14.8): Andel personal i behov av språkutvecklande insatser	124,4
3. Uppföljning av personal	30 min: Tidsåtgång för uppföljning av person som fått språkutvecklande insatser	26,7
Totala kostnader		180,7
– Varav engångskostnader		29,6

Källa: Egna beräkningar, se text.

Känslighetsanalys av kostnader som uppstår med anledning av det föreslagna språkravet

Utredningen har även gjort en känslighetsanalys där några variabler i beräkningarna justerats för att bedöma hur mycket de uppskattade kostnaderna kan variera, se tabell 13.7. Detta har gjorts enligt en min-max-metod, där kostnader uppskattas för ett minimum- respektive maximumscenario. Enligt denna känslighetsanalys kan de totala kostnaderna om 180,7 miljoner kronor variera mellan 127,3 och 254,5 miljoner kronor.

Tabell 13.7 Känslighetsanalys av kostnader som uppstår av utredningens förslag till språkrav

Aktiviteter	Variabel enligt huvudscenario	Variabel enligt min/max-scenario
Tidsåtgång för enhetschefer och avdelningschefer för framtagande av processer, rutiner och relevant planeringsarbete	1 arbetsdag	Min: 0,5 arbetsdag Max: 2 arbetsdagar
Andel medarbetare i behov av språkutvecklande insatser	29 procent	Min: 20 procent Max: 40 procent
Tidsåtgång för uppföljning av person som fått språkutvecklande insatser	30 minuter	Min: 15 minuter Max: 45 minuter
Totala kostnader	180,7 miljoner kronor	Min: 127,3 miljoner kronor Max: 254,5 miljoner kronor

13.10 De kostnadsmässiga konsekvenserna av svenskalyftet

Utredningen föreslår ett nytt statsbidrag, svenskalyftet, där kommunerna ska kunna rekvirera medel för följande aktiviteter för personal och chefer inom äldreomsorgen:

- Tillhandahålla kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen, utifrån underlag från Skolverket.
- Personal ska kunna delta i språkombudsutbildning, utbildas till språkombudsutbildare, läsa kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen eller kurser i exempelvis sfi eller sva på grundläggande eller gymnasial nivå.

- Chefer ska kunna delta i utbildning inom ramen för språkombuds-konceptet eller delta i högskolekurs i språkutvecklande arbetsplatser.
- Avsätta arbetstid för språkutvecklande insatser eller aktiviteter på arbetsplatser.

13.10.1 Studera på arbetstid för språkutveckling

Svenskalyftet innebär utökade möjligheter att erbjuda utbildning i svenska. Det är utredningens bedömning att det troligen kommer krävas att personal i äldreomsorgen i någon utsträckning deltar i studier om nödvändig språkutveckling ska komma till stånd. Mot bakgrund av detta har utredningen tagit fram olika räkneexempel på vilka kostnader det kan innebära att ge personalen tid att studera svenska.

Det är troligt att första linjens chefer är den yrkesgrupp som har bäst förutsättningar för att bedöma vem i personalen som har behov av språkutbildning. Beräkningen utgår från att 29 procent av personalen förväntas ha behov av språkutvecklande insatser (se avsnitt 13.8).

Som underlag för kostnadsberäkningarna används exemplet att läsa en kurs i komvux om 100 poäng, vilket motsvarar fem arbetsveckor heltidsstudier. Om en kurs om 100 poäng läses på 50 procent eller 25 procent motsvarar detta tio respektive 20 veckor, men total aktiv utbildningstid motsvarar även i dessa fall fem arbetsveckor på heltid.

Beräkningarna utgår från utredningens bedömning av hur stor andel av personalen som har behov av språkutvecklande insatser (se avsnitt 13.8) samt antalet anställda som kan avvaras från ordinarie verksamhet varje år för språkutbildning.

13.10.2 Antal personer som kan förväntas delta i språkutbildning

Utredningen har använt uppgifter från äldreomsorgslyftet⁹ för att göra vissa beräkningar gällande svenskalyftet. Inom ramen för äldreomsorgslyftet år 2022 fick anställda inom kommunalt finansierad

⁹ <https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/aldreomsorgslyftet/>.

äldreomsorg utbildning till undersköterska, vårdbiträde, specialistutbildning för undersköterska och kurser för att utveckla kunskaper och förmågor som anges i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) eller enligt Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor (Socialstyrelsen, 2023c).

För att skatta antalet personer som kan avvaras från ordinarie verksamhet för att gå språkutbildning används antal personer som påbörjat eller avslutat utbildning till undersköterska och vårdbiträde inom ramen för äldreomsorgslyftet: 8 750 personer år 2022, vilket motsvarar cirka 15 procent av totalt antal personer med behov av språkutvecklande insatser bland personalen idag.¹⁰

Alla tillgängliga medel inom äldreomsorgslyftet år 2022 användes inte. Enligt Socialstyrelsen (2023c) beror detta till största del på personalbrist i verksamheten. Utredningen presenterar därför även en känslighetsanalys i form av ett alternativt scenario där endast 4 375 personer årligen kan avvaras från ordinarie verksamhet för att gå språkutbildning, vilket motsvarar cirka åtta procent av det totala antalet medarbetare som är i behov av språkutvecklande insatser.

Till detta adderas administrationstid för enhetschefer, för att exempelvis administrera med vikarier för att täcka ordinarie schemaläggning. För varje anställd med behov av språkutvecklande insatser som antas gå utbildning under ett år adderas 15 minuters administrativ tid för enhetschefer till kostnaderna. Efter att medarbetaren har gått utbildningen kan enhetschefen behöva göra en bedömning av hens språkutveckling, vilket i så fall antas ske inom befintlig arbetstid, till exempel inom ramen för ordinarie utvecklingssamtal.

13.10.3 Arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen

Utöver de förväntade utbildningsinsatserna som beskrevs i föregående avsnitt föreslår utredningen att svenskalyftet också ska gå att användas av verksamheterna för att införa tid för att arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen. Vilken typ av insatser det kan röra sig om bestämmer verksamheterna och deras verksamhetschefer själva utifrån egna behov.

¹⁰ Kurserna för Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor förväntas inte omfatta den arbetsmängd som kommer krävas för upp språknivå B2 enligt Gers.

Utredningen antar att en mindre andel, 30 procent, av de anställda med behov av språkutvecklande insatser får avsätta en arbetstimme per vecka för språkutveckling, totalt 44 arbetstimmar per år. Hur mycket tid som faktiskt kommer att krävas för att nå önskad effekt kan förväntas påverkas av flera faktorer, som personalens befintliga språkkompetens, kollegornas språkkompetens, personens motivation med mera.

Till detta presenteras även ett alternativt scenario där samma grupp av anställda i stället får avsätta två arbetstimmar per vecka för språkutveckling, motsvarande 88 arbetstimmar per år.

I beräkningarna inkluderas även särskild arbetstid för språkombuden att arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen, exempelvis för att ta fram metodstöd, mallar och andra stödmaterial. Behovet av tid för språkombuden kommer variera mellan arbetsplatser, bland annat baserat på antalet medarbetare med behov av språkutvecklande insatser och begränsningar i schemaläggningen. För att beräkna kostnadsmässiga konsekvenser av förslaget antar utredningen att varje språkombud får i genomsnitt två arbetstimmar per vecka (88 timmar per år) för att arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen.

Enligt uppgifter från Vård- och omsorgscollege¹¹ finns det i dagsläget cirka 4 500 utbildade språkombud inom äldreomsorgen. Samtliga antas beröras av utredningens förslag.

13.10.4 Utbildning kring språkutvecklande arbetssätt

För att bedöma tidsåtgången för utbildning kring språkutvecklande arbetssätt används Vård- och omsorgscolleges utbildning ”Fem nycklar till en språkutvecklande arbetsplats – utbildning för enhetschefer” som grund.¹² Deltagande i denna kurs omfattar totalt sex timmars utbildning.

Utredningen uppskattar att alla befintliga enhetschefer inom berörd äldreomsorg bör genomgå en sådan utbildning. För antal enhetschefer används uppgifter från Socialstyrelsens Lägesrapport om vård och omsorg för äldre (Socialstyrelsen 2024c). Baserat på maximalt antal deltagare på ovan nämnda utbildning bedömer utred-

¹¹ <https://www.vo-college.se/sprakombud>.

¹² <https://www.vo-college.se/nyhet/2023/01/25/utbildning-for-chefer-fem-nycklar-till-en-sprakutvecklande-arbetsplats>.

ningen att cirka 10 procent av äldreomsorgens enhetschefer kan gå utbildningen årligen.

Baserat på hur många språkombud som utbildats årligen historiskt uppskattar utredningen även att 100 anställda per år inom äldreomsorgen går en sådan utbildning för att kunna agera språkombud på arbetsplatserna.

13.10.5 Kostnader för staten som uppstår med anledning av svenskalyftet

Tabell 13.8 beskriver de kostnader för staten som uppstår med anledning av svenskalyftet. Som en följd av utredningens förslag förväntas det tillkomma årliga kostnader om cirka 943,9 miljoner kronor. Detta belopp inkluderar kostnader för språkutbildning på arbetstid, tid för att arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen samt tid för chefer och språkombud att utbildas kring språkutvecklande arbetssätt.

Om 8 750 anställda kan gå språkutbildning årligen kommer all nuvarande personal med behov av språkutvecklande insatser ha kunnat genomgå språkutbildning inom en sjuårsperiod. De årliga kostnaderna för språkutbildning på arbetstid förväntas därefter minska, eftersom kostnader då enbart kommer omfatta ny personal med behov av språkutvecklande insatser.

Tabell 13.8 Kostnader med anledning av svenskalyftet

Moment	Kostnad (mkr)
Språkutbildning	524,8
Språkutvecklande arbete	417,3
Utbildning kring språkutvecklande arbetssätt	1,8
Totalt	943,9

Utredningen har även gjort känslighetsanalyser med alternativa scenarier för kostnaderna, se tabell 13.9. I känslighetsanalysen har totala kostnader för utredningens förslag rörande svenskalyftet (exklusive regeringsuppdrag) beräknats med justeringar för respektive alternativt scenario. Därefter beräknas hur stor procentuell skillnad respektive

alternativt scenario resulterar i jämfört med totalkostnaderna i huvudscenariot.

Årliga kostnader av förslagen minskar med cirka 28 procent när antalet medarbetare som årligen kan utbildas antas vara hälften så många (4 375) jämfört med i huvudscenariot (8 750). Detta skulle medföra att den årliga kostnadsbördan av utredningens förslag minskar med motsvarande procent, däremot kommer det ta längre tid – cirka 13 år – att utbilda all personal som i dagsläget uppskattas vara i behov av språkutvecklande insatser.

Kostnaderna av förslagen påverkas väsentligt när längden på språkutbildningen justeras i beräkningarna. Kostnaderna minskar (med cirka 33 procent) om utbildningstiden är tio dagar och kostnaderna ökar (med knappt 55 procent) om utbildningstiden är tio veckor, i stället för fem veckor som i huvudscenariot. Hur lång utbildning varje medarbetare faktiskt behöver kommer av naturliga skäl att variera mellan individer.

Även mängden mertid för språkutveckling på arbetsplatsen påverkar kostnaderna väsentligt. Kostnaderna beräknas öka (med cirka 28 procent) om personalen får använda två arbetstimmar i veckan – i stället för en arbetstimme i veckan – till språkutvecklande insatser.

Sammanfattningsvis visar känslighetsanalyserna på vikten av att språkutbildningen och de språkutvecklande insatserna är ändamåls- enliga och effektiva för personalens språkutveckling. Hur mycket tid som används för utbildning och utveckling av personalens språkförmåga är stora kostnadsdrivare av utredningens förslag, och för att dessa kostnader ska anses vara kostnadseffektiva behöver effekten av insatserna på personalens språkförmåga vara hög.

Tabell 13.9 Känslighetsanalyser av kostnader av utredningens förslag

Variabel	Huvudscenario	Alternativt scenario	Skillnad kostnader jämfört med huvudscenario
Antal medarbetare med behov av språkutvecklande insatser som kan avvaras till språkutbildning	8 750 anställda årligen	4 375 anställda årligen	–28 procent
Mertid språkutbildning	5 veckor	10 dagar 10 veckor	–33 procent +55 procent
Mertid språkutveckling	44 timmar årligen	88 timmar årligen	+28 procent

13.10.6 Förslag till finansiering av svenskalyftet

Kostnaderna för det föreslagna svenskalyftet beräknas uppgå till cirka 944 miljoner kronor per år i högst sju år, beroende på ambitionsnivå. Beroende på fördelning av ansvar för finansiering kan kostnaderna landa hos antingen staten eller kommuner. I avsnitt 11.12 redogör utredningen för varför den avstått från att föreslå krav på kommunal medfinansiering. Det föreslagna svenskalyftet kan finansieras genom en tillfällig anslagsökning i anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom statens budget Utgiftsområde 9. Ett alternativt finansieringsförslag är att medel omdisponeras inom statens budget Utgiftsområde 9 från anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet.

I budgetpropositionen för 2025 har regeringen avsatt 1,7 miljarder kronor per år för 2025 och 2026 för finansiering av äldreomsorgslyftet. Tidigare år har samtliga medel som avsatts inom ramen för äldreomsorgslyftet inte förbrukats. År 2020 förbrukade kommunerna 27 procent av medlen. Motsvarande siffra för 2021 och 2022 är 39 respektive 75 procent (Socialstyrelsen 2024e). Om kommunerna förbrukar medlen i äldreomsorgslyftet år 2025 och 2026 på motsvarande sätt som de gjorde 2022 kommer cirka 417 miljoner per år av de avsatta medlen att stå oförbrukade. Svenskalyftet kan därför delfinansieras genom att dessa medel omdisponeras från äldreomsorgslyftet till svenskalyftet.

I budgetpropositionen för 2025 föreslår regeringen att satsningen *Språkträning i välfärden* (se kapitel 11) ska fortsätta under 2025 och 2026. För det ändamålet föreslår regeringen en anslagsökning om cirka 40 miljoner för respektive år i anslaget 1:17 Statligt stöd till vuxenutbildning inom statens budget Utgiftsområde 16. Det är möjligt att delfinansiera svenskalyftet genom att medel omdisponeras i detta anslag. Det bör dock noteras att Språkträning i välfärden inte enbart omfattar äldreomsorgens verksamheter utan även barnomsorgens.

13.11 Exempel på kostnadsberäkningar för typiska exempel på verksamheter, efter antal anställda

För att förtydliga de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag om språkravet och svenskalyftet presenteras här exempelberäkningar för fem olika storlekar på verksamheter, där storlek baseras på antal anställda.

Tabell 13.10 beskriver de kostnader med anledning av språkravet och svenskalyftet som kan uppstå för berörda verksamheter fördelade utifrån storlek, baserat på antal anställda per verksamhet. Oavsett storlek på verksamheten antas att 29 procent av personalen är i behov av språkutvecklande insatser och därmed berörs av utredningens förslag.

För att uppskatta antal språkombud per verksamhet, beräknas antal språkombud per totalt antal anställda undersköterskor och vårdbiträden (2 procent), och multipliceras med antal anställda. I de verksamhetsstorlekar där antal språkombud enligt denna beräkning blir färre än ett, avrundas detta upp till ett språkombud per verksamhet som minimumvärde. I övrigt används samma antaganden som i huvudscenariot för alla förslag som kostnadsberäknats tidigare.

Tabell 13.10 Exempel på löpande kostnadsrämsiga konsekvenser för verksamheter i olika storlek (antal anställda)

Storlek verksamhet	Anställda (spann)	Uppskattade kostnader per verksamhetsstorlek under ett givet år
Mikro	1–19	21 000–115 000 kr
Små	20–49	120 000–270 000 kr
Medel	50–199	276 000–1 051 000 kr
Stora	200–499	1 057 000–2 613 000 kr
De största	500+	2 618 000+ kr

13.12 Uppdrag till myndigheter – ytterligare kostnader för staten

Utredningen föreslår vissa uppdrag till olika myndigheter. Dessa syftar till att på olika sätt bidra till att nivån av språkkunskaper hos äldreomsorgens personal kan höjas eller till att följa upp och utvär-

dera språkkravet. Uppdragen antas kosta sammanlagt 23 miljoner kronor. Antagandet utgår delvis från uppskattningar av kostnader för de respektive uppdragen som berörda myndigheter gjort.

13.12.1 Förslag till finansiering av myndighetsuppdragen

Statens kostnader för de regeringsuppdrag som föreslås av utredningen antas totalt uppgå till 23 miljoner kronor. Flera av de föreslagna uppdragen förväntas behöva pågå under två till fyra år. Hur kostnaderna för uppdragen ska fördelas över den aktuella perioden har utredningen inte kunnat bedöma. Finansiering av regeringsuppdragen bör ske genom att omdisponera medel inom statens budget:

- Utgiftsområde 9 anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet.
- Utgiftsområdet 16 anslaget 1:17 Statligt stöd till vuxenutbildning.

13.13 Saknas förutsättningar för samhällsekonomiska kalkyler

Utredningens förslag syftar sammantaget till att åtgärda välkända brister inom äldreomsorgen i form av bristande språkförmåga bland personalen, vilket i sin tur medför kvalitetsbrister i olika moment av omsorgsarbetet.

I samhällsekonomiska kalkyler vill vi idealiskt ha tydliga uppskattningar av både kostnader och effekter. Två vanligt förekommande metoder för att väga kostnader och intäkter är det som kallas för *kostnadsnyttoanalys*, där kostnader jämförs mot monetär nytta, samt *kostnadseffektanalys*, där kostnader jämförs mot effekter, vilka kan kvantifieras även på icke-monetära sätt. Utredningen bedömer att de förslag som presenteras har flera potentiellt betydelsefulla positiva effekter. För att kvantifiera positiva effekter krävs dock information som, så vitt utredningen erfar, ej finns att tillgå.

Som exempel menar utredningen att språkutvecklande insatser kommer att förbättra berörda anställdas språkförmåga, vilket i sin tur kommer förbättra äldreomsorgens kvalitet och minska problem som uppstår till följd av den bristande språkförmåga som existerar idag. Som diskuteras i andra delar av konsekvensutredningen saknas

dock mer detaljerad information rörande de anställdas språkförmåga samt mängden problem som orsakas inom äldreomsorgen till följd av brister i denna språkförmåga, som till exempel antal felaktiga läkemedelsdoseringar eller mängden undvikbara skador av olika svårighetsgrad.

För att mäta effekter av livsförbättrande åtgärder används ofta kvalitetsjusterade levnadsår, vilket förkortas QALY (förkortning för *quality-adjusted life year*). QALY:s syftar till att kvantifiera en persons hälsa med hänsyn till livslängd och hälsorelaterad livskvalitet. Måttet är konstruerat så att ett levnadsår multipliceras med en livskvalitetsvikt mellan noll och ett, där 0 motsvarar död eller ett hälsotillstånd som anses likvärdigt och 1 motsvarar full hälsa. Ett år i full hälsa ger 1 QALY, medan 1 år med reducerad hälsa ger en lägre QALY. Exempelvis ger fem år med en livskvalitetsvikt på 0,5 sammanlagt 2,5 QALY:s.

Utredningen presenterar inga närmare kvantitativa positiva effekter eller förväntade nyttor i annan form, eftersom detta skulle kräva att det fanns mer preciserade förväntningar om hur utredningens föreslagna åtgärder påverkade bland annat omsorgstagarna mer i detalj. Nedan presenteras i stället mer övergripande förväntade effekter.

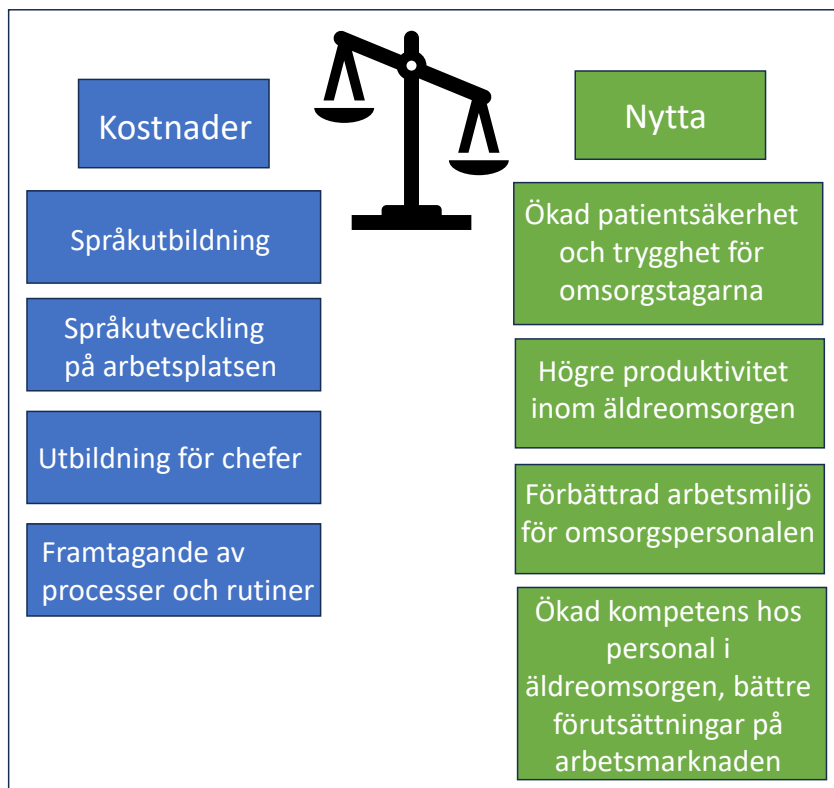
13.13.1 Förväntade positiva samhällsekonomiska konsekvenser

Ovan har förväntade positiva effekter för äldreomsorgens omsorgstagare samt personal beskrivits, som högre kvalitet på omsorgen, förbättrad säkerhet för omsorgstagare och anhöriga, samt tryggare arbetsmiljö.

De positiva konsekvenserna kan beskrivas som nyttor för samhället av utredningens förslag. Nyttorna kan i sin tur leda till både monetära ekonomiska vinster, exempelvis för kommunerna och verksamheterna till följd av ökad produktivitet bland personalen, och vinster rörande personalens och omsorgstagarnas livskvalitet och livslängd.

I figur 13.1 presenteras en sammanfattning av förväntade kostnader och nyttor av utredningens förslag. Nedan presenteras de förväntade nyttorna mer utförligt.

Figur 13.1 Förväntade kostnader och nyttor till följd av utredningens förslag



Högre patientsäkerhet och trygghet för omsorgstagare

Utredningen bedömer att ökad språkkompetens kan förbättra patientsäkerheten och tryggheten för patienterna inom äldreomsorgen. Enligt IVO (2022) har låga kunskaper i det svenska språket hos personalen bidragit till bristande patientsäkerhet genom felaktig läkemedelshantering och vård i livets slutskede.

Om ökad språkkompetens kan minska felaktig läkemedelshantering och vård i livets slutskede skulle det även kunna bidra till färre undvikbara besök på akutmottagningar och oplanerade inskrivningar i slutenvården, vilket i sin tur skulle kunna bidra till lägre hälso- och sjukvårdskostnader för samhället, liksom förbättra omsorgstagarnas livskvalitet och livslängd.

Som exempel medförde undvikbara fallolyckor bland äldre skador till en kostnad motsvarande 11,3 miljarder kronor år 2020 (Socialstyrelsen 2022b). Omsorgspersonal kan bland annat identifiera omsorgstagare i behov av fallpreventiva åtgärder och utföra fallpreventiva åtgärder för minskad fallrisk. Språkkompetens underlättar att dessa arbetsuppgifter utförs korrekt och bidrar till att förhindra fallskador. Så vitt utredningen erfar finns dock inga uppgifter om exakt hur många fallskador som kan förväntas förhindras till följd av förbättrad språkkompetens.

Högre produktivitet

Om omsorgspersonalens uppgifter görs på rätt sätt kan detta bidra till bättre arbetsförhållanden och att varje anställds lönekostnader bidrar till mer omsorg och nytta för samhället, det vill säga förbättrad arbetskraftsproduktivitet.

Detta innebär i sig att personalens färdigheter bättre kommer att matcha de färdigheter som efterfrågas i äldreomsorgen. I förlängningen ökar förbättringen i personalens språkfärdigheter även deras möjligheter att tillskansa sig nya relevanta färdigheter och därigenom ytterligare höja sin produktiva förmåga.

Förbättrad arbetsmiljö

Utredningens förslag kan förväntas förbättra arbetsmiljön för personal som får språkutvecklande insatser, vilket kommer möjliggöra att de känner sig tryggare i sin arbetsroll och kan kommunicera bättre med omsorgstagarna, sina kollegor och chefer. Chefer och kollegor som inte är i behov av språkutvecklande insatser kommer också uppleva förbättringar i och med att deras kollegor vars språk förbättras bättre kommer kunna kommunicera samt kommer ha bättre förståelse inför till exempel instruktioner i arbetet.

Bättre matchning på arbetsmarknaden

Utredningens förslag kommer leda till att de anställda i äldreomsorgen blir bättre på att utföra sitt arbete. De anställda som tar del av språkutvecklande insatser kommer att få förbättrade möjligheter på svensk arbetsmarknaden generellt, vilket potentiellt kommer att underlätta när de söker andra tjänster i framtiden, inom och utanför äldreomsorgen.

Sammantaget innebär detta att utredningens förslag kan förväntas leda till både ökad välfärd för personal i äldreomsorgen och mer effektiv löne- och prisbildning generellt, vilket gagnar samhällsekonomin i stort.

13.14 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Det parlamentariska och representativa statsskicket samt den kommunala självstyrelsen är grunden i den svenska folkstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § i regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Utredningen menar att lagförslaget om ett språkrav för äldreomsorgens verksamheter innebär en inskränkning för den kommunala självstyrelsen men att den kan motiveras med förslagets övergripande syften.

Språkravets övergripande syfte är att säkerställa en god och enhetlig språknivå i samtliga landets äldreomsorgsverksamheter, oavsett regiform. Som utredningen konstaterat verkar språkproblemen vara landsomfattande och bidra till problem i verksamheterna som påverkar såväl omsorgspersonalen som omsorgstagarna negativt, även om språkproblemen varierar i förekomst, omfattning och art mellan verksamheter runtom i landet. De negativa konsekvenserna som språkproblemen medför för omsorgstagarna innebär en påverkan på deras trygghet, säkerhet och hälsa. För omsorgspersonalen innebär konsekvenserna försämrad arbetsmiljö, genom bland annat ökad arbetsbelastning (både psykisk och fysisk) och stress. I förlängningen syftar språkravet till att säkerställa kvaliteten i omsorgsinsatserna, den äldres rätt till trygghet, delaktighet och självbestämmande samt bidra till en bättre arbetsmiljö för omsorgspersonalen.

Förslaget till språkrav innebär en skyldighet för verksamheterna att *arbeta för* att omsorgspersonalen har för genomförandet av omsorgsinsatserna relevanta språkkunskaper. Det betyder att verksamheterna ska implementera arbetssätt eller vidta andra nödvändiga åtgärder som behövs för att komma till rätta med språkproblemen och därigenom säkerställa omsorgsinsatsernas kvalitet. Hur detta ska göras mer konkret regleras inte i språkravet. Det innebär att språkravet lämnar ett stort handlingsutrymme för kommunerna att själva avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga för att leva upp till kravet om att *arbeta för* utifrån lokala förutsättningar och behov. Hur detta ska göras kan respektive kommun besluta om och beskriva inom ramen för sina processer och rutiner.

Därtill bör tilläggas att det föreslagna språkravet jämfört till exempel med ett krav för anställning är en mycket mindre ingripande åtgärd och innebär ingen inskränkning i den fria anställningsrätten för arbetsgivare. Det innebär inte ens något hinder för kommunerna att anställa personer som ännu inte har relevanta språkkunskaper, så länge som det finns implementerade arbetssätt för att höja språknivån hos den som man anställt.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer utredningen att det föreslagna språkravet inte innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

13.15 Konsekvenser för EU-rätten och andra internationella åtaganden

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden.

13.16 Övriga konsekvenser av utredningens förslag

Detta avsnitt beskriver övriga tänkbara konsekvenser av utredningens förslag.

13.16.1 Brottslighet

Utredningens bedömer att utredningens förslag inte kommer att ha någon inverkan på brottslighet eller brottsförebyggande arbete.

13.16.2 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag förväntas inte ha någon signifikant differentierad effekt mellan olika delar av landet, som till exempel på sysselsättning och offentlig service i olika regioner, stora och små kommuner, stad och landsbygd. Olika typer av information indikerar att bristande språkförmåga bland äldreomsorgens personal förekommer i en så pass överväldigande majoritet av Sveriges kommuner att det förenklat kan sägas beröra alla delar av landet (IVO 2023, se kapitel 6).

13.16.3 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Målet för regeringens jämställdhetspolitisk är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.¹³

Äldreomsorgens personal är till övervägande del kvinnor och andelen kvinnor har varit relativt konstant sedan 2010-talets början.

Även bland omsorgstagarna är kvinnor överrepresenterade, liksom bland anhöriga som vårdar äldre. Den kvinnliga delen av den äldre befolkningen har i större utsträckning hemtjänst och tar i större utsträckning del av äldreomsorg i särskilt boende, jämfört med män.

Utredningens förslag kommer, som beskrevs ovan, att gynna personalen på olika sätt och deras förutsättningar att utföra ett gott arbete samt deras möjligheter på arbetsmarknaden generellt. Utredningens förslag kommer även att förbättra förutsättningarna för god vård och omsorg, vilket gynnar brukarna och deras anhöriga.

Eftersom äldre personers, deras anhöriga och personalen är kvinno-dominerade grupper kommer utredningens förslag sammantaget i större utsträckning gynna kvinnor än män. Sammantaget kommer utredningens förslag därigenom bidra till regeringens jämställdhetspolitiska mål.

¹³ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/>.

13.16.4 Integrationspolitiska målen

Målet med regeringens integrationspolitik är att denna ska bidra till att fler personer börjar arbeta och att fler personer blir självförsörjande: Integrationspolitiken ska bland annat bidra till språklig och ekonomisk integration, samt genom utbildning förbättra förutsättningarna för invandrade personer.¹⁴

En stor och växande andel av personalen är utrikes född och en betydande och växande andel är utomeuropeiskt född (se kapitel 4). Utredningens förslag förväntas gynna både personalens situation inom äldreomsorgen och de mer allmänna förutsättningarna på arbetsmarknaden och i arbetslivet, som möjligheten att senare söka andra tjänster, till följd av förbättrad språkförmåga.

Utredningens förslag kommer därigenom bidra till att målen för regeringens integrationspolitik rörande språklig och ekonomisk integration, uppfylls.

¹⁴ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/mal-for-integration/>.

14 Författningskommentar

14.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

3 kap.

3 e §

Socialnämnden och enskild verksamhet som utför en kommuns uppgifter ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande.

Bestämmelsen är ny och behandlas i 9.1–9.3.

Bestämmelsen innebär att den som bedriver äldreomsorg, oavsett regiform, ska arbeta för att den personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer har den nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande. Bestämmelsen innebär inget hinder för verksamheterna att anställa personal som vid rekryteringstillfället saknar den reglerade språknivån, men förutsätter att verksamheterna har arbetssätt och andra lämpliga åtgärder på plats som säkerställer att personalen kan utvecklas mot relevant nivå.

Språkravet gäller i socialtjänstens omsorg om äldre personer. Den verksamheten brukar också benämnas äldreomsorg. Med det avses det stöd och den hjälp i den dagliga livsföringen som socialnämnden tillhandahåller personer som i regel har fyllt 65 år. Det handlar till exempel om insatser i form av hemtjänst, bostad i särskilda boendeformer för äldre och dagverksamhet. Innebörden av de olika insatserna behandlas i olika förarbeten (se till exempel prop. 1996/97:124 s. 84 ff; prop. 1992/93:129 s. 17; prop. 1990/91:14 s. 89; prop. 2005/06:115 s. 79 ff.).

Med rekvisiten den personal som genomför insatser avses personal inom äldreomsorgen, oavsett yrkestitel, som genomför insatser som beslutats med stöd av 4 kap. 1, 2 eller 2 a §§ socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL. Det omfattar såväl nyanställd som befintlig personal. Det förekommer att det används ytterligare benämningar för den personal som genomför omsorgsinsatser i äldreomsorgen. Exempel på sådana benämningar är omsorgsbiträde, äldreassistenter och servicepersonal. Även den personalen är sådan som omfattas av det aktuella rekvisitet. Språkravet gäller dock inte i förhållande till exempelvis vaktmästaren eller matsalspersonalen i ett särskilt boende, detta då dessa i regel inte utför några omsorgsinsatser enligt SoL inom ramen för sina yrkesroller.

Hur utförare av äldreomsorg, oavsett regiform, ska fullgöra sin uppgift att ”arbeta för” att personalen har den nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande kan variera från kommun till kommun och mellan olika verksamheter. Bedömningen får göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i bestämmelserna i lagen. En central utgångspunkt är dock att verksamheterna systematiskt och fortlöpande ska inrikta sina resurser på att utveckla arbetssätt och andra lämpliga åtgärder som bidrar till att de kommer till rätta med de kvalitetsbrister i verksamheterna som är hänförliga till språkproblem i arbetsgruppen.

Enligt bestämmelsen ska nivån av kunskaper i svenska språket vara ”relevant för insatsernas genomförande”. I 2 kap. 4 § socialtjänstförordningen (2001:973) tydliggörs vad som är relevant nivå. Enligt förordningsbestämmelsen är den relevanta nivån B2 enligt Gemensam europeisk referensram för språk, Gers.

Vid en bedömning av omsorgspersonalens språkförmåga är det dock tillräckligt (enligt lagbestämmelsen) att bedöma i vad mån personalen klarar av de språkliga och kommunikativa moment som ingår i arbetsuppgifterna. Detta har sin grund i att verksamheterna enligt bestämmelsen ska arbeta för att personalen har den relevanta nivån (B2 enligt Gers). De behöver med andra ord inte bedöma om personalen har nivå B2.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Anders Barane

Språkravet i utredningens förslag innebär att socialnämnden ska arbeta för att personal som utför insatser enligt SoL ska uppnå språknivå B2 (enligt GERS). Detta utgör en ambitionshöjning som kommunerna enligt finansieringsprincipen ska kompenseras för. Den höjda ambitionsnivån innebär utveckling av processer och rutiner, löpande bedömning och uppföljning av personalens språkförmåga, men även ett strukturerat språkutvecklingsarbete på varje arbetsplats.

Ambitionshöjningen syftar således till ett ökat språkutvecklande arbete inom äldreomsorgen. Språkombud eller motsvarande kommer att ha en viktig roll på varje arbetsplats och utredningen redogör för nya uppgifter som exempelvis att ta fram metodstöd, mallar och andra stödmaterial. Denna språkutvecklande verksamhet som förväntas ske på arbetsplatsen är att betrakta som en del av ambitionshöjningen och ska därmed finansieras med permanenta statsbidrag i enlighet med finansieringsprincipen, inte via temporära stimulansmedel.

Särskilt yttrande av experten Anna Bergendal

Utredningens förslag innebär ett krav på att såväl socialnämnden som enskilda verksamheter ska arbeta för att medarbetare som genomför insatser i äldreomsorgen ska ha en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande, definierad som B2 enligt den Gemensamma europeiska referensramen för språk.

Enligt utredningen är det redan i dag ett krav i socialtjänstlagen att kommunerna ska ha personal med rätt kompetens, vilket även innefattar språklig kompetens. Åtgärder som kommuner och enskilda verksamheter vidtar för att höja språkkunskaper ingår därmed redan i det kommunala ansvaret. Som utredningen framhåller beror situationen med många språksvaga medarbetare på det svåra rekryteringsläget, men också på att kvaliteten på språkkurserna i vård- och omsorgsutbildningen varit undermålig. Eftersom äldreomsorgens verksamheter ofta har små marginaler är det viktigt att det finns en finansiering för de insatser som kommer att förväntas av arbetsgivarna i och med införandet av språkravet, såsom att skicka medarbetare på kurser och utbilda språkkombud. Utredningen föreslår ett statsbidrag för det, vilket är bra. Men det är i så fall viktigt att statsbidraget finns kvar fram till dess bristerna i utbildningssystemet kvarstår, vilket kan vara längre än de sju år som utredningen räknar med i konsekvensanalysen. Det kan inte vara arbetsgivarnas ansvar att bära kostnaden för ett bristfälligt utbildningssystem. Dessutom bör statsbidraget innefatta tydliga krav på att även fristående verksamheter får ta del av medlen. Det finns fortfarande exempel på att medarbetare hos fristående utförare inte får ta del av de insatser som finansieras med Äldreomsorgslyftet. Det är till nackdel både för medarbetarna, de fristående utförarna och äldreomsorgen som helhet. Det är ett samhällsintresse att ta vara på varje individ som vill och kan vidareutbilda sig och arbeta inom äldreomsorgen.

Det som är en ambitionshöjning i utredningens förslag på språkrav, och därmed kan ge ett extra resurstillskott till kommunerna enligt finansieringsprincipen, är att implementera nya arbetssätt för att komma till rätta med språkproblem i verksamheterna. Det handlar framför allt om att verksamheten aktivt bedömer behov av språkutvecklande insatser hos medarbetarna och följer upp om insatserna

gett effekt. Det är viktigt att de fristående utförare kompenseras även för det arbetet i kommunerna.

Referenser

- Ahlgren, K., Lindberg, I., Olofsson, M., Rydell, M. (2016). *Teoretisk modell för bedömning av vuxnas andraspråksutveckling med fokus på kommunikation i vardags-, samhälls- och arbetsliv*. Sfi-provet, Institutionen för ämnesdidaktik, Stockholms universitet.
- Arbetsförmedlingen (2019). *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på 5 års sikt*.
- Arbetsmiljöverket (2020). *Projektrapport Äldreomsorgen 2017–2019 – Riskfylld arbetsmiljö – utmaningar för framtidens äldreomsorg*.
- Bigestans, A. (2019). *Språkombudet som resurs på arbetsplatsen. En uppföljning av språkombudsfunktionen på äldreboenden och i hemtjänsten i fyra kommuner*. Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Stockholms universitet.
- Bjursell, C. (2020). *Tre perspektiv på livslångt lärande*. Encell rapport 1:2020.
- Ek, S., Hammarstedt, M., Skedinger, P. (2020). *Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?* SNS Förlag.
- Eriksson, S. och Rooth, D.-O. (2022). *God svenska – vägen till arbete för utrikes födda?* SNS Förlag.
- Erlandsson, J. (2021). *Många i äldreomsorgen anställs utan att kunna språket. Kommunalarbetaren*.
- Europarådet (2001)/Skolverket (2007). *Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning*. Strasbourg, 2007. Skolverkets översättning 2001.
- Finansdepartementet (2021). *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*. Promemoria.
- Forsberg Lundell, F. och Rehnberg, P. (2024). *Alla ska snabbt lära sig svenska. Språk, migration och arbetsmarknadsintegration i*

- Sverige: Betydelsen av läs- och skrivkunnighet och språklig distans.* Rapport nummer 28. Ratio.
- Franker, Q. (2004). Att utveckla litteracitet i vuxen ålder.
I Hyltenstam, K. och Lindberg, I. (red.) *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*. Studentlitteratur, 654–713.
- Gannå, L. (2021). *Att utveckla en integrerande språk- och yrkesdidaktik*. Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Stockholms universitet.
- Gibbons, P. (2018). *Lyft språket, lyft tänkandet. Språk och lärande*. Studentlitteratur.
- Hamrin, S. (2017). *Att leda mångkulturella grupper inom äldreomsorg i Sundsvall. Ledarskap och integration från ett kommunikativt perspektiv*. Rapport nr. 74. DEMICOM. Mittuniversitetet.
- Huupponen, M. (2019). *Svenska språket – A och O inom äldreomsorg*. Kommunal.
- IVO (2022). *Tillsyn av medicinsk vård och behandling vid särskilda boenden för äldre (SÄBO)*. Delredovisning av resultat på nationell nivå avseende kommunernas hälso- och sjukvård.
- IVO (2023). *Omfattande arbete för att åtgärda brister inom landets äldreboenden*. Iakttagelser i korthet.
- Josephson, O. (2018). *Språkpolitik*. Morfem.
- Jönsson, H. och Szehehely, M. (2018). Är olikheter och variation inom äldreomsorgen ett problem? I (red.) *Äldreomsorgen i Sverige – Lokala variationer och generella trender*. Gleerups Utbildning AB, 9–20.
- Knoch, U. och Macqueen, S. (2020). *Assessing English for Professional Purposes*. Routledge.
- Kommunal (2018). *Personal som stannar – en rapport om arbetsmiljön i äldreomsorgen*.
- Kommunal (2023). *Personal som lämnar – en rapport om personalflykt i äldreomsorgen*.
- Källström, K. och Malmberg, J. (2022). *Anställningsförhållandet*. Iustus.
- Lave, J. (2019). *Learning and everyday life. Access, participation and changing practice*. Cambridge University Press.

- Lave, J. och Wenger, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press.
- Lindberg, I. (2004). Samtal och interaktion – ett andraspråksperspektiv. I Hyltenstam, K. och Lindberg, I. (red.) *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*. Studentlitteratur, 461–499.
- Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Yrkesinriktad språkutbildning och kommunikativa krav i arbetslivet*. Rapport 2020:22.
- Nordin, M. och Hammarlund, C. (2024). *Arbetskraftsbrist – ett problem eller en möjlighet?*. AgriFood Economics Centre, SLU.
- Prop. 1979/80:1. *Om socialtjänsten*. Del A.
- Prop. 1990/91:14. *Om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.*
- Prop. 1992/93:129. *Om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen*.
- Prop. 1993/94:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*
- Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1997/98:113. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*.
- Prop. 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*.
- Prop. 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering*.
- Prop. 2008/09:160. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- Prop. 2009/10:116. *Värdigt liv i äldreomsorgen*.
- Prop. 2017/18:106. *Om förenklat beslutfattande om hemtjänst för äldre*.
- Prop. 2017/18:273. *Biståndsbedömt trygghetsboende för äldre*.
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*.
- Rydell, M. (2018). *Constructions of Language Competence: Sociolinguistic Perspectives on Assessing Second Language Interactions in Basic Adult Education*. Doktorsavhandling, Institutionen för svenska och flerspråkighet, Stockholms universitet.

- SCB (2021). *Sveriges framtida befolkning 2021–2070*. Demografiska rapporter 2022:4.
- SCB (2024). *Trender och prognoser 2023 Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*.
- Shohamy, E. (2021). *The power of tests. A critical perspective on the use of language tests*. Longman.
- Sjöberg, A., Pettersson-Strömbäck, A., Sahlén, K.-G., Lindholm, L., Norström, F. (2020). The burden of high workload on the health-related quality of life among home care workers in Northern Sweden. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, vol. 93(1), s. 747–764.
- Skolverket (2022a). *Kommentarmaterial till ämnesplanerna i moderna språk och engelska – Gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*.
- Skolverket (2022b). *Uppdrag om bred översyn av svenskämnen*. Redovisning av regeringsuppdrag.
- Skolverket (2023). *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*. Redovisning av regeringsuppdrag.
- Skolverket (2024a). *Studieavbrott och genomströmning i sfi*. Rapport 2024:3.
- Skolverket (2024b). *Mer än bara språk. Uppföljning av regeringsuppdraget Språkträning för anställda inom äldreomsorgen*. Rapport 2024:2.
- SKR (2018). *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden – rekryteringsrapport*.
- SKR (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.
- Socialstyrelsen (2015). *Omvårdnadslyftet – Slutredovisning av regeringens kompetenssatsning 2011–2014*.
- Socialstyrelsen (2017). *Stimulansmedel för ökad bemanning inom äldreomsorgen – Uppföljning av 2016 års medel*.
- Socialstyrelsen (2020a). *Kommunalt finansierad hälso- och sjukvård – delredovisning*.
- Socialstyrelsen (2020b). *Dagverksamhet för personer med demenssjukdom*.

- Socialstyrelsen (2020c). *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2020*.
- Socialstyrelsen (2020d). *Anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer. Underlag till en nationell strategi*.
- Socialstyrelsen (2021). *Socialstyrelsens kompetensmål för undersköterskor*.
- Socialstyrelsen (2022a). *Konsekvensutredning – förslag till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor, Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården, Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeländ*.
- Socialstyrelsen (2022b). *Fallprevention – en kostnadseffektiv åtgärd? Hälsoekonomiska beräkningar av fallpreventiva åtgärder för äldre*.
- Socialstyrelsen (2023a). *Redovisning av Äldreomsorgslyftet 2022*.
- Socialstyrelsen (2023b). *Språkbedömningsstöd till verksamheter inom äldreomsorg. Rapportering av regeringsuppdrag*.
- Socialstyrelsen (2023c). *Kartläggning och analys av forskrivningen av antidepressiva läkemedel till personer 65 år och äldre*.
- Socialstyrelsen (2024a). *Statistik om kommunala hälso- och sjukvårdsinsatser 2023*.
- Socialstyrelsen (2024b). *Statistik om socialtjänstensinsatser till äldre 2023*.
- Socialstyrelsen (2024c). *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2024*.
- Socialstyrelsen (2024d). *Öppna jämförelser 2024 – Resultat från undersökningen "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?"*.
- Socialstyrelsen (2024e). *Anvisningar rekvisition Äldreomsorgslyftet 2024*.
- SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.
- SOU 2019:20. *Stärkt kompetens i vård och omsorg*. Betänkande av Utredningen Reglering av yrket undersköterska.

- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen.
- SOU 2020:70. *Fast omsorgskontakt i hemtjänsten*. Betänkande av Utredningen om fast omsorgskontakt i hemtjänsten.
- SOU 2020:80. *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2021:2. *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*. Delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA).
- SOU 2021:52. *Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre*. Betänkande av utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre.
- SOU 2022:41. *Nästa steg – Ökad jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*. Betänkande av Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner.
- SOU 2023:25. *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*. Betänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.
- Språkrådet (2021). *Flerspråkighet i arbete*. En vägledning från Språkrådet.
- Språkrådet (2024). *Språkbedömning vid rekrytering – om språktester, andra bedömningsmodeller och språkutvecklande arbetssätt*. En vägledning från Språkrådet.
- Storm, P. och Stranz, A. (2023). Hemtjänstchefer om personalens språk och barriärer i skriven och talad svenska. *Äldre i Centrum Vetenskapligt Supplement*, vol. 3(1), s. 35–46.
- Strandell, R. (2020). Care workers under pressure – A comparison of the work situation in Swedish home care 2005 and 2015. *Health & social care in the community*. 28(1), s. 137–47.
- Szebehely, M., Stranz, A., Strandell, R. (2017). *Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?* Arbetsrapport 2017:1. Stockholms universitet.

- Säljö, R. (2000). *Lärande i praktiken: ett sociokulturellt perspektiv*. Bokförlaget Prisma.
- Universitetskanslersämbetet (2021). *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.
- Vygotsky, L.S. (1978). *Mind in society. The development of higher psychological processes*. Harvard University Press.
- Vård- och omsorgsanalys (2023). *Dela på arbetet. Om differentierade arbetsuppgifter i hemtjänsten*. Rapport 2023:3.
- Vård- och omsorgsanalys (2024). *Redo för framtiden? Analys av hur det offentliga åtagandet i hälso- och sjukvården och äldreomsorgen kan utvecklas till år 2040*. Rapport 2024:1.
- Vård- och omsorgscollege (2018). *Lyft språket på jobbet! Handbok för arbetsplatser som vill arbeta språkutvecklande*.
- Vård- och omsorgscollege (2022). *Med språket som strategiskt verktyg. Guide till ett språkutvecklande arbetssätt för chefer, HR-personal och beslutsfattare*.
- Vård- och omsorgscollege (2023). *Språkträning för anställda i välfärden*. Delrapport till Skolverket.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice. Learning, meaning and identity*. Cambridge University Press.
- Wrigstad, T. (2004). Sfi-provet som bedömningsinstrument – teoretiska och praktiska perspektiv. I Hyltenstam, K. och Lindberg, I. (red.) *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*. Studentlitteratur, 715–742.

Webbpublikationer

- Council of Europe. *Common European framework of reference for languages: Learning, teaching, assessment. Companion volume with new descriptions*. <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>.
- Conseil de l'Europe. *Cadre Européen commun de référence pour les langues: Apprendre, enseigner, évaluer. Volume complémentaire avec nouveaux descripteurs*. <https://rm.coe.int/cecr-volume-complementaire-avec-de-nouveaux-descripteurs/16807875d5>.
- OECD. *Survey of Adult Skills (PIAAC)*.
<https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac.html#d.en.481111>.
- Regeringskansliet. *100 000 undersköterskor har fått skyddad yrkestitel – en viktig milstolpe för äldres trygghet och att säkra kompetensen*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/100-000-underskoterskor-har-fatt-skyddad-yrkestitel--en-viktig-milstolpe-for-aldres-trygghet-och-att-sakra-kompetensen/>.
- Regeringskansliet. *Mål för integration*.
<https://www.regeringen.se/regerings-politik/integration/mal-for-integration/>.
- Regeringskansliet. *Mål för jämställdhet*.
<https://www.regeringen.se/regerings-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/>.
- Regeringskansliet. *Utbildningen till barnskötare ska bli mer ändamålsenlig*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/utbildning-till-barnskotare-ska-bli-mer-andamalsenlig/>.
- SCB. *Arbetskraftsbarometern*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/>.
- SCB. *Befolkningspyramid för Sverige*. https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningspyramid-for-sverige/#Senaste_aret.

- SCB. *Lönestrukturstatistik, hela ekonomin*.
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/>.
- SCB. *Standard för svensk yrkesklassificering*.
<https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>.
- SCB. *Svensk utbildningsnomenklatur*.
<https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/svensk-utbildningsnomenklatur-sun/>.
- SKR. *Allmänna bestämmelser (AB)*.
<https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/allmanna-bestamnelserab.145.html>.
- SKR. *Utbildningsbakgrund undersköterskor, vårdbiträden och stödassistenter. Fakta och statistik för 2020*.
<https://rapporter.skr.se/utbildningsbakgrund-underskoterskor-vardbitraden-och-stodassistenter.html>.
- Skolverket. *Fjärrundervisning*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fjarrundervisning>.
- Skolverket. *Gemensam europeisk referensram för språk*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers>.
- Skolverket. *Introduktionsprogram*.
<https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/gymnasieprogrammen/introduktionsprogram>.
- Skolverket. *Styrdokumentet sätter ramarna för ditt arbete*.
<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-svenska-for-invandrare-sfi/laroplan-for-vux-och-kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi/styrdokumentet-satter-ramarna-for-ditt-arbete-inom-komvux-i-svenska-for-invandrare>.
- Socialstyrelsen. *Språkförmåga i äldreomsorgen – underlag för bedömning och utveckling*.
<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/aldre/stod-i-arbetet--vard-och-omsorg-for->

- aldre-personer--utifran-amnesomraden/sprakformaga-i-aldreomsorgen/.
- Socialstyrelsen. *Äldreomsorgslyftet*.
<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/aldreomsorgslyftet/>.
- Stockholms universitet. *Språkutvecklande arbetssätt på arbetsplatsen*.
<https://www.su.se/sok-kurser-och-program/ucg014-1.618673>.
- Stockholms universitet. *Nyheter i ämnesplanen för svenska som andraspråk i Gy 25*. <https://www.su.se/nationellt-centrum-for-svenska-som-andrasprak/nyheter/nyheter-i-%C3%A4mnesplanen-f%C3%B6r-svenska-som-andraspr%C3%A5k-i-gy-25-1.708635>.
- Stockholms universitet. *Stödmaterial för kombinerade språk- och yrkesutbildningar inom komvux*. <https://www.su.se/nationellt-centrum-for-svenska-som-andrasprak/r%C3%A5d-och-st%C3%B6d/resurser-och-f%C3%B6rdjupning/st%C3%B6dmaterial-f%C3%B6r-kombinerade-spr%C3%A5k-och-yrkesutbildningar-inom-komvux-1.644021#2endialogiskocherfarenhetsbaseradundervisning>.
- Stockholms universitet. *Tisus – Test i svenska för universitets- och högskolestudier*. <https://www.su.se/tisus/>.
- Vård- och omsorgscollege. *Fem nycklar till en språkutvecklande arbetsplats – utbildning för chefer*. <https://www.vo-college.se/nyhet/2023/01/25/utbildning-for-chefer-fem-nycklar-till-en-sprakutvecklande-arbetsplats>.
- Vård- och omsorgscollege. *Lyft språket på jobbet! Handboken för arbetsplatser* <https://www.vo-college.se/handboken-lyft-spraket-pa-jobbet>.
- Vård- och omsorgscollege. *Konceptet språkombud och språkombudsrollen*. <https://www.vo-college.se/sprakombud>.
- Vård- och omsorgscollege. *Med språket som strategiskt verktyg*. <https://www.vo-college.se/med-spraket-som-strategiskt-verktyg>.
- Vård- och omsorgscollege. *Prata om jobbet*. <https://prataomjobbet.vo-college.se/>.

- Vård- och omsorgscollege. *Språket på jobbet-podden*.
<https://www.spraketpajobbet.se/verktyg/podd>.
- Vård- och omsorgscollege. *Språkombudsutbildningen*.
<https://www.vo-college.se/sprakombudsutbildningen>.
- Vård- och omsorgscollege. *Utbildning till språkombudsutbildare*.
<https://www.vo-college.se/utbildning-till-sprakombudsutbildare>.
- Äldrecentrum. *SpråkSam – Språkutvecklande arbetsplatser*.
<https://aldrecentrum.se/enskilt-projekt/spraksam/>.
- Äldrecentrum. *ArbetSam – lärande arbetsplatser*.
<https://aldrecentrum.se/enskilt-projekt/arbetsam-larande-arbetsplatser-inom/>.

Kommittédirektiv 2023:44

Språkrav för personal i äldreomsorgen

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Sammanfattning

Bristande kunskaper i svenska språket hos personal i äldreomsorgen har uppmärksammats såväl i tillsyn som av statliga utredningar. En särskild utredare ska därför analysera och ta fram förslag på hur krav på kunskaper i svenska språket för personal i äldreomsorgen kan regleras. Det huvudsakliga syftet med att ställa krav på språkkunskaper är att stärka patientsäkerheten inom vård och omsorg av äldre. Äldre ska känna sig trygga med att personalen har goda språkkunskaper i svenska och genom det möjlighet att utföra det arbete som det innebär att ge vård och omsorg under dygnets alla timmar. Att personalen har goda språkkunskaper i svenska ökar även möjligheten för många äldre att ha inflytande över omsorgens utförande.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till vilken nivå på kunskaper i svenska språket som är lämplig för undersköterskor och vårdbiträden som arbetar i äldreomsorgen och om kraven bör skilja sig åt mellan yrkesgrupperna,
- analysera och vid behov föreslå krav och lämplig nivå på kunskaper i svenska språket även för andra yrkesgrupper som arbetar i äldreomsorgen, t.ex. personal inom vissa serviceyrken som har direkt kontakt med äldre,

- analysera och föreslå hur språkraven kan utformas, bedömas och skyndsamt införas i verksamheten, samt hur kraven kan följas upp och långsiktigt kvalitetssäkras för att uppnås och bibehållas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,
- analysera och redovisa konsekvenser av språkraven för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning i såväl offentlig som privat regi,
- analysera och föreslå kostnadseffektiva insatser som exempelvis arbetsgivaren, kommunerna och staten kan vidta och som kan hjälpa befintlig personal i äldreomsorgen att snabbare nå kraven på kunskaper i svenska språket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2024.

Kunskaper i svenska språket är en förutsättning för att kunna utföra arbetet inom äldreomsorgen på ett säkert sätt

Äldre ska känna sig trygga med den vård och omsorg som ges och det är angeläget att personalen har rätt kompetens för att kunna utföra en patientsäker, trygg och god vård och omsorg. I detta sammanhang är goda kunskaper i svenska språket och förmåga att kommunicera både muntligen och skriftligen en grundförutsättning för att personalen ska kunna utföra arbetet inom äldreomsorgen på ett säkert sätt och för att få en välfungerande äldreomsorg av god kvalitet. I vården finns även ett särskilt yrkesspråk som är viktigt att behärska på ett korrekt och tillfredsställande sätt.

Det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet i äldreomsorgen

Äldreomsorgen utgör en del av socialtjänsten, vilken i huvudsak regleras i socialtjänstlagen (2001:453). Begreppet äldreomsorg saknar legal definition men de insatser som redovisas i den officiella statistiken är bl.a. hemtjänst, särskilt boende, trygghetslarm, matdistribution, ledsagning, dagverksamhet, korttidsplats, boendestöd, avlösning av

anhöriga och annat bistånd. Äldre personer kan därutöver ha andra insatser som inte är relaterade till åldrandet.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförandet av uppgifter inom socialtjänsten. I socialtjänstlagen finns inga uttalade krav på att personalen ska ha några särskilda kunskaper i svenska språket. Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre framgår dock att personalen bör ha förmåga att förstå, tala, läsa och skriva svenska. Det är den enskilda arbetsgivaren som måste ställa krav vid rekrytering utifrån verksamhetens behov av kvalitet och kompetens.

Det är främst vårdbiträden och undersköterskor som arbetar inom äldreomsorgen. Inom den kommunala hälso- och sjukvården, som ofta utförs nära äldreomsorgen, arbetar legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal såsom sjuksköterskor, arbetsterapeuter och fysioterapeuter. För legitimationsyrken finns krav på nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska, 5 kap. 15 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369). Från och med den 1 juli 2023 gäller motsvarande krav även för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska (se nedan).

Undersköterskor, som tillhör en av Sveriges största yrkesgrupper, arbetar nära brukare och patienter. Det är därför centralt att en undersköterska ska kunna kommunicera muntligen och skriftligen för att kunna ge patienter och brukare rätt vård och omsorg, föra samtal samt förmedla iakttagelser till andra yrkesgrupper och anhöriga. Bristande kunskaper i svenska språket hos personal som arbetar i äldreomsorgen har uppmärksammats i Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn och påtalats i flera statliga utredningar.

Bristande kunskaper i svenska språket har uppmärksammats

Av betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) framgår att arbetsgivare anser att bristande språkkunskaper bland undersköterskor är ett problem och gäller såväl den kommunikativa som den skriftliga förmågan samt hör-, läs- och ordförståelse. Vidare framhöll Coronakommissionen i sitt första delbetänkande att kommunerna måste genomföra språkutbildningsinsatser för omsorgspersonal

som saknar tillfredsställande språkkunskaper (SOU 2020:80). Utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre uppmärksammade också förekomsten av språkliga brister i sitt betänkande Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre (SOU 2021:52) och lämnade rekommendationer i linje med detta. Även IVO har vid ett flertal tillfällen rapporterat om kvalitetsbrister avseende omsorgspersonalens språkliga kompetens (se bl.a. Vad har IVO sett 2022? och Tillsyn av medicinsk vård och behandling vid särskilda boenden för äldre).

Befintliga insatser och pågående utvecklingsarbete

Det finns för närvarande flera insatser och uppdrag till myndigheter som syftar till att höja kompetensen bland anställda och förbättra kommunikationen och kvaliteten i äldreomsorgen.

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att ta fram ett språkbedömningsstöd

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att ta fram ett stöd för att underlätta för verksamheterna att bedöma vilka kunskaper i svenska språket som personalen behöver för arbetsuppgifter inom den del av äldreomsorgen som avser kommunernas socialtjänst (S2022/02057). Kommunal hälso- och sjukvård omfattades inte av uppdraget. Genom stödet ska verksamheterna få vägledning i bedömningen av om personalen har tillräckliga kunskaper i det svenska språket för aktuella arbetsuppgifter. Stödet är frivilligt för verksamheterna att använda. Socialstyrelsen redovisade uppdraget den 28 februari 2023.

Undersköterska blir skyddad yrkestitel den 1 juli 2023

Den 1 juli 2023 blir undersköterska en skyddad yrkestitel (prop. 2020/21:175, bet. 2020/21:SoU30, rskr. 2020/21:376). Det innebär att endast den som har ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska få använda titeln i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i verksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Grunden för att få en skyddad yrkestitel kommer att vara det nya utbildningsinnehållet i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram eller motsvarande kompetens. I programmet ingår vissa obligatoriska kurser i svenska eller svenska som andraspråk. Den som har en tillsvidareanställning som undersköterska när de nya reglerna börjar gälla den 1 juli 2023 får fortsätta att använda titeln i tio år utan bevis.

Språkträning för anställda inom välfärden

Statens skolverk hade under 2021 i uppdrag att tillhandahålla insatser som syftar till att förbättra kunskapen i det svenska språket bland anställda inom äldreomsorgen (U2020/06613). Sedan 2022 har uppdraget vidgats till att avse insatser bland anställda inom välfärden (U2021/04941 och U2022/04067). Insatserna ska bidra till att förbättra kommunikationen och kvaliteten inom välfärden. De ska vara inriktade mot att möta såväl arbetstagarnas och arbetsgivarnas behov som behoven hos de brukare, patienter, barn, elever och andra individer som verksamheterna är till för när det gäller kommunikationen på de aktuella arbetsplatserna. Uppdraget ska slutredovisas den 16 oktober 2024.

Fortsatt satsning på kompetenshöjande insatser i äldreomsorgen

Regeringen har beslutat att fortsätta satsningen Äldreomsorgslyftet under 2023 (prop. 2022/23:1 utgiftsområde 9). Äldreomsorgslyftet syftar till att stärka kompetensen inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre genom att ge ny och befintlig personal möjlighet att genomgå utbildning till vårdbiträde eller undersköterska på betald arbetstid. Staten finansierar kostnaden för den tid den anställda är frånvarande på grund av studier till vårdbiträde eller undersköterska. Genom att satsa på kompetensstärkande insatser för personalen höjs kvaliteten inom äldreomsorgen så att äldre och deras anhöriga kan känna ökad trygghet och äldre kan ges en god omsorg.

Mer kunskap om differentiering av arbetsuppgifter behövs

Genom att personalens kompetens tydliggörs kan arbetet också organiseras på ett mer effektivt sätt. Frågan om differentiering av arbetsuppgifter gäller både gränsdragningen mellan hälso- och sjukvårdsinsatser och övriga insatser till äldre samt mellan omvårdnadsinsatser enligt socialtjänstlagen och det som brukar benämnas service. Inom hemtjänsten delas serviceinsatser och personlig omvårdnad ofta upp och därmed behövs olika kompetenser.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har i uppdrag att undersöka i vilken utsträckning verksamheter inom hemtjänsten för äldre differentierar arbetsuppgifter i förhållande till personalens kompetens och utbildning samt, om differentiering förekommer, bedöma effekterna av att differentiera arbetsuppgifterna ur såväl ett organisatoriskt som ett brukarperspektiv (S2022/00614). Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2023.

Bristen på arbetskraft inom vård och omsorg förväntas öka

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) väntas en växande befolkning i kombination med en ökad andel äldre medföra en betydande ökning av efterfrågan på arbetskraft inom vård och omsorg (Trender och prognoser 2020). Samtidigt väntas tillgången på gymnasialt vård- och omsorgsutbildade minska, vilket innebär att det blir brist på dessa. Sammantaget bedömer SCB att efterfrågan på gymnasialt vård- och omsorgsutbildade kommer att öka med cirka 45 procent fram till 2035.

För att det ska gå att åstadkomma en hållbar personal- och kompetensförsörjning behöver fler vilja arbeta med vård och omsorg om äldre. Fler måste vilja börja arbeta i verksamheterna och fler måste vilja stanna. För att uppnå det behöver det bli mer attraktivt att arbeta i äldreomsorgen. I betänkandet Vilja välja vård och omsorg (SOU 2021:52) presenteras ett antal rekommendationer till såväl kommuner och privata utförare som regeringen för att utveckla en hållbar kompetensförsörjning. Att undersköterska blir en skyddad yrkestitel är ett viktigt steg för att arbeten inom vård och omsorg ska bli mer attraktiva.

Krav på kunskaper i svenska språket kan dock innebära svårigheter för kommuner och privata aktörer att rekrytera personal till äldreomsorgen. Insatser kan behövas för att personalen i äldreomsorgen snabbare ska kunna nå uppställda språkrav.

Uppdraget att utreda språkrav för personal i äldreomsorgen

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att språkrav ska utredas för personal i äldreomsorgen. Goda språkkunskaper är viktigt och en grundläggande förutsättning för att äldre ska känna sig trygga med den vård och omsorg som ges och för att personalen i äldreomsorgen ska ha rätt kompetens för sina arbetsuppgifter. Ytterligare en aspekt är att det skapar en tryggare arbetsmiljö och en ökad kollegial tillit bland personalen om dessa obehindrat kan kommunicera med varandra och därigenom få god förståelse och kunskap om sitt arbete, vilket även kan göra yrket mer attraktivt på sikt. Goda kunskaper i svenska språket är således en grundläggande förutsättning för att kunna utföra arbetet inom äldreomsorgen på ett säkert sätt. Som framgår ovan finns det i dag bristande kunskaper i svenska språket hos personal i äldreomsorgen, vilket har uppmärksammat såväl i tillsyn som av statliga utredningar. Flera insatser och uppdrag till myndigheter som syftar till att höja kompetensen bland anställda och förbättra kommunikationen och kvaliteten i äldreomsorgen har beslutats. Det saknas dock tydliga och enhetliga krav på kunskaper i svenska språket och det behöver utredas hur sådana krav kan regleras för personal i äldreomsorgen. Goda kunskaper i svenska språket är ett rimligt krav vid nyanställning av berörda yrkesgrupper inom äldreomsorgen. För befintlig personal kan insatser behövas under en begränsad period för att på ett kostnadseffektivt sätt ge personalen möjligheten att genom eget ansvar och genom att ges goda förutsättningar, nå upp till en tillfredsställande nivå i svenska språket.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till vilken nivå på kunskaper i svenska språket som är lämplig för undersköterskor och vårdbiträden som arbetar i äldreomsorgen och om kraven bör skilja sig åt mellan yrkesgrupperna,
- analysera och vid behov föreslå krav och lämplig nivå på kunskaper i svenska språket även för andra yrkesgrupper som arbetar i äldreomsorgen, t.ex. personal inom vissa serviceyrken som har direkt kontakt med äldre,

- analysera och föreslå hur språkraven kan utformas, bedömas och skyndsamt införas i verksamheten, samt hur kraven kan följas upp och långsiktigt kvalitetssäkras för att uppnås och bibehållas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,
- analysera och redovisa konsekvenserna av språkraven för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning i såväl offentlig som privat regi och, i den mån språkraven medför negativa konsekvenser, föreslå hur sådana konsekvenser kan mildras,
- analysera och föreslå kostnadseffektiva insatser som exempelvis arbetsgivaren, kommunerna och staten kan vidta och som kan hjälpa befintlig personal i äldreomsorgen att snabbare nå kraven på kunskaper i svenska språket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid utformningen av författningsförslagen ska konsekvenser när det gäller de bestämmelser som reglerar yrket undersköterska särskilt beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt redovisa konsekvenserna för äldre i behov av stödinsatser. Utredaren ska även bedöma förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Utredaren ska vidare redovisa eventuella konsekvenser av språkraven för arbetsgivare och arbetstagare utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är krävs med hänsyn till de ändamål som motiverat den (14 kap. 3 § regeringsformen). I den mån förslagen innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen, ska utredaren redovisa hur förslagen förhåller sig till den grundlagsreglerade proportionalitetsprincipen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter och pågående utredningar som berörs av förslagen och beakta det arbete som genomförts av bland annat Socialstyrelsen och Statens skolverk avseende språkbedömningsstöd och språkträning för anställda inom äldreomsorgen. Utredaren ska också föra dialog med Sveriges Kommuner och Regioner, företrädare för ett antal kommuner och andra utförare av insatser inom äldreomsorgen, företrädare för arbetsmarknadens parter, pensionärsorganisationer samt andra relevanta aktörer. Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:66

Tilläggsdirektiv till Utredningen om språkkrav för personal i äldreomsorgen (S 2023:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juli 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 kommittédirektiv om språkkrav för personal i äldreomsorgen (dir. 2023:44). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 september 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 november 2024.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskatte-bedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personal-liggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning.
Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning
och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd.
Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen.
Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv
domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges
säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder
för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra.
[62]

Ökat informationsutbyte mellan myndig-
heter. Behov och föreslagna föränd-
ringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag
för ordnat asylmottagande
och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna.
[75]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en
ändamålsenlig regeringsprövning på
miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Animalieproduktion med hög konkurrens-
kraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks-
egendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]

En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]

En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister.
[57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ända-
målsenligt stöd till barn och vuxna
som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap
för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-
skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal
hälso- och sjukvård. [72]

Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktions-
direktiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk
för krigsmateriel. [77]