

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

S2024/02115

Yttrande över SOU 2024:78 - *Ett språkkrav för språkutveckling*

Kommunal vill med anledning av rubricerad promemoria framföra följande synpunkter:

Inledning

Kommunals uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Förbundet ska bland annat verka för en samhällsutveckling som stärker allas lika värde, social rättvisa, generell välfärdspolitik, full sysselsättning och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Bakgrund

Regeringen beslutade i mars 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och ta fram förslag på ett språkkrav gällande äldreomsorgens personal (dir. 2023:44).

Enligt direktivet skulle utredaren bland annat 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 språkkraven 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 språkkraven för äldreomsorgens personal- och kompetensförsörjning i såväl offentlig som privat regi, analysera och föreslå kostnadseffektiva insatser som 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.

Inledningsvis vill Kommunal tacka utredningen för ett väl utfört arbete. Kommunal anser att utredningen har gjort en korrekt analys av de språkproblem som äldreomsorgen har och står inför. Kommunal vill tacka för möjligheten att få ingå i utredningens expertgrupp samt för ett gott samarbete under utredningens gång.

Den nu aktuella utredningens förslag

Kommunal delar utredningens problembild: det förekommer språkbrister i äldreomsorgen i stora delar av landet, något som innebär negativa konsekvenser för såväl äldres 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.

Kommunal.

Utredningen föreslår att ett språkrav införs i socialtjänstlagen 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.*

Språkravet föreslås träda i kraft 1 januari 2026. Relevant nivå är enligt utredningen B2 enligt Gers. 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 samt 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 kollegor, sjuksköterskor och fysioterapeuter. De behöver också exempelvis kunna kommunicera med en äldre person med demenssjukdom och de äldres anhöriga.

Kommunal tillstyrker förslaget. Att kunna svenska på en tillräcklig hög nivå är helt grundläggande för att kunna arbeta i äldreomsorgen, något som Kommunal har lyft under flera år. Undersköterskor och vårdbiträden har en komplex och bred roll i vård- och omsorgsverksamheten. Arbetet kretsar kring verbal och icke verbal kommunikation och innebär nära kontakt med människor, som ofta har sjukdomar som påverkar deras sätt att kommunicera eller bete sig, som exempelvis demens – majoriteten av de som bor på särskilt boende och en betydande andel av de personer som har hemtjänst eller dagverksamhet har en kognitiv nedsättning, en demenssjukdom eller ett demensliknande tillstånd. Många har även allvarliga somatiska sjukdomstillstånd. Att jobba inom äldreomsorgen kretsar kring människornas hälsa och välbefinnande samt i händelser som påverkar liv och död. Kommunikation och språkkunskaper är därmed livsviktiga verktyg i omsorgen. Kommunal anser att jobb inom äldreomsorg inte är några integrationsåtgärder – de är kvalificerade jobb som kräver utbildning, hög kompetens, kontinuerlig yrkesutveckling och lämplighet samt goda kunskaper i svenska språket. Goda kunskaper i svenska språket är även nödvändiga för trivseln i arbetslaget, relationen till de äldre och möjligheterna för en som anställd att kommunicera med och få stöd av sin chef.

Kommunal anser att det är positivt med ett krav som syftar till språkutveckling och som omfattar alla medarbetare i äldreomsorgen. Att undanta exempelvis visstidsanställda skulle motverka syftet med förslaget och ge incitament att inte tillsvidareanställa personal i behov av nödvändig kompetensutveckling – skapa A- och B-lag på arbetsplatsen. Utredningens bedömning gör inte heller skillnad mellan yrkesgrupper i äldreomsorgen. I vissa verksamheter tillämpas så kallad uppgiftsdifferentiering, 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. Kommunal instämmer.

Kommunal.

Utredningen föreslår att en lämplig myndighet 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. Kommunal tillstyrker förslaget. Utredningen föreslår att en myndighet 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. Myndigheten föreslås också få i uppdrag att utvärdera språkravets effekt. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen bedömer att språkutveckling hos äldreomsorgens personal behöver ske både på arbetsplatserna och genom utbildning. Utredningen bedömer att äldreomsorgens arbetsplatser behöver arbeta aktivt med, och avsätta tid för, språkutveckling för att den befintliga personalens språknivå ska kunna bibehållas och utvecklas. 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. Utredningen föreslår att en lämplig myndighet ges i uppdrag att ta fram stöd om hur arbetsplatserna kan arbeta aktivt med språkutveckling. Utöver detta bedömer utredningen att fler av äldreomsorgens medarbetare bör ges möjlighet att genomgå utbildning till språkombud. Vidare bedömer utredningen att vissa medarbetare behöver slutföra sina studier i sfi eller sva - 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. Kommunal instämmer, men önskar även påpeka att bemanningen måste öka för att verksamheterna ska ha en möjlighet att bli språkutvecklande arbetsplatser.

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. Utredningen bedömer att det behövs en ny kurs, en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen, och föreslår att det tas fram underlag för en sådan. 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. Utredningen föreslår att en 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 en sådan kurs. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen bedömer att fler vård- och omsorgselever i komvux bör erbjudas en undervisning i sva 1 där innehåll i kursen integreras med innehåll i vård- och omsorgskurserna. Utredningen föreslår att en 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. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår ett riktat statsbidrag som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal införs. Utredningen kallar detta statsbidrag svenskalyftet. Kommunerna ska, enligt förslaget, rekvirera bidraget och ansvarar sedan för att fördela det till äldreomsorgens utförare, såväl kommunala som privata. Statsbidragen ska kunna användas till att verksamheterna ska kunna avsätta särskild tid för språkutvecklande insatser eller aktiviteter på arbetsplatsen, medarbetare ska kunna gå språkombudsutbildning på arbetstid, medarbetare ska kunna gå utbildning till språkombudsutbildare på arbetstid, chefer ska kunna gå en utbildning i språkutvecklande arbetsplatser på arbetstid, medarbetare ska kunna läsa kurser i

Kommunal.

sfi, sva på grundläggande nivå eller sva på gymnasial nivå på arbetstid, arbetsgivarna ska kunna tillhandahålla (införskaffa eller utforma) en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen, och medarbetare ska kunna gå en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen på arbetstid. Kommunal tillstyrker detta men påminner att det även är viktigt att regeringen förlänger det befintliga statsbidraget äldreomsorgslyftet – kompetensnivån i äldreomsorgen måste höjas både gällande yrkesutbildning och språkutbildning.

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 – den är inte nödvändigtvis språkutvecklande, andra till förutsättningar hos elevgruppen – många läser på fel nivå och för kort tid, och ytterligare andra till ramfaktorer i komvux. Distansundervisning är ytterligare ett problem – elever borde få läsa sina språkkurser på plats i större utsträckning då språkutveckling kräver interaktion. Utredningen föreslår att det tillsätts en utredning som ser över hur vård- och omsorgselever i komvux kan ges en mer ändamålsenlig utbildning i svenska språket. Kommunal tillstyrker förslaget.

Närmare om utbildningarnas kvalitet

Kommunal delar även utredningens omfattning om problem gällande språkutbildningarnas kvalitet. Utredningen beskriver komvux motstridiga styrsignaler som leder till kvalitetsbrister så här:

”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”. (s. 208, SOU 2024:78)

Utredningen anser därmed att de inte kan ställa krav på formell kompetens (till exempel godkända betyg i svenska) för att det inte finns garantier för att det godkända betyget motsvarar den arbetssökandes faktiska språkförmåga. Kommunal vill här ta tillfället i akt och lyfta problematiken med komvux nuvarande styrning och kvalitetsbrister. Det är ett enormt slöseri för samhället och för den enskilda eleven att ha ett system med aktörer som prioriterar genomströmning före utbildningskvalitet – detta förstås för att hålla kostnaderna nere. Det skulle finnas stora samhällsvinster i att få alla sfi/sva/komvux-utförare att prioritera kvalitet i sin undervisning.

Precis som utredningen konstaterar, råder det i dag en utveckling mot att omsorgspersonal som utbildats i komvux inte har de språkkunskaper som krävs för arbetet. Det är viktigt att denna skadliga utveckling bryts. Det är viktigt för att äldreomsorgen ska kunna bemanna sina verksamheter med personal som har tillräckliga kunskaper i svenska språket. För att det ska bli verklighet behövs det reformer för en seriös komvux med rätt förutsättningar.

Möjligheterna till utbildning och vidareutbildning till omsorgsyrken undersköterska och vårdbiträde samt språkutbildningar, måste vara goda och tillgängliga. För att språkravet ska få effekt måste det finnas tillgängliga språkutbildningar i hela landet. Vuxenutbildningen måste skalas upp så att det finns tillgängliga utbildningar och kurser runtom i landet som arbetsgivare kan erbjuda sin personal som behöver utveckla sina språkkunskaper.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Malin Ragnegård
Förbundsordförande

Mari Huupponen
Utredare