

Äldreomsorg
Elsa Lyon

Socialdepartementet

Remissvar - av betänkandet Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78)

Sammanfattning

SKR *tillstyrker* utredningens förslag att i socialtjänstlagen föra in att socialnämnden ska arbeta för att personalen har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande. Detta under förutsättning att det stöd till verksamheterna som föreslås tas fram och finns på plats innan språkravet träder ikraft.

SKR *tillstyrker delvis* utredningens förslag om ett riktat statsbidrag som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal men ser att den del av statsbidraget som avser "språkutvecklande arbete" på arbetsplatsen kan ses som en permanent ambitionshöjning och att finansieringsprincipen då bör gälla.

SKR:s utgångspunkt är att statsbidrag i första hand bör vara generella men ser att förslaget om det riktade statsbidraget svenskalyftet kan vara motiverat och ger ett antal förslag i syfte att statsbidraget ska fylla äldreomsorgens behov.

Allmänna synpunkter

SKR anser att utredningen belyser komplexiteten i frågan om språkrav och landar i förslag som förhoppningsvis höjer språknivån samtidigt som hänsyn tas till äldreomsorgens kompetensförsörjningsutmaning.

Det krävs en långsiktig insats av arbetsgivare och medarbetare för att leva upp till intentionerna i det föreslagna språkravet, det i ett redan ansträngt läge. SKR håller med utredningen om att kommunerna och äldreomsorgens verksamheter inte på egen hand kan ansvara för rekryteringsbasens kompetensnivå och sammansättning. För att lyckas är ett långsiktigt statligt åtagande avgörande.

De språkutmaningar som påvisas inom äldreomsorgen återfinns även inom andra verksamheter. Svenskalyftet, som utredningen föreslår för äldreomsorgen, skulle mycket väl kunna införas i fler verksamheter. Ett närliggande exempel är funktionshinderområdet som anställer motsvarande yrkesgrupper och har liknande behov av att växla upp det språkutvecklande arbetet och höja personalens kunskapsnivå i svenska.

Avsnitt 9 Utredningens förslag till språkrav

Avsnitt 9.1 Ett språkrav införs i socialtjänstlagen

SKR *tillstyrker* utredningens förslag att i socialtjänstlagen föra in att socialnämnden ska arbeta för att personalen har en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande. Detta under förutsättning att det stöd till verksamheterna som föreslås i utredningen (avsnitt 9.4) tas fram och finns på plats innan språkravet träder ikraft.

Det är en fördel att utredningen landar i ett förslag som innebär att språkravet blir en integrerad del i verksamheternas kvalitetsutveckling snarare än ett krav på individnivå. Utifrån förslaget är det tydligt att det som verksamheterna ska arbeta för är att den personal som genomför insatser ska ha en nivå av kunskaper som är relevant för insatsernas genomförande.

Avsnitt 9.4 Verksamheterna kan behöva stöd i att arbeta utifrån språkravet

SKR är positiva till utredningens förslag om att lämplig myndighet ges i uppdrag att ta fram stöd till verksamheterna om hur de kan arbeta utifrån språkravet och att stödet bör innehålla såväl stöd om hur arbetet kan integreras i det systematiska kvalitetsarbetet enligt SOSFS 2011:9 som stöd till verksamheterna om hur de kan arbeta med bedömningar av personalens språkkunskaper.

SKR anser dock att det föreslagna stödet:

- behöver finnas på plats när språkravet träder i kraft så att det blir tydligt för verksamheterna hur de kan arbeta för att uppfylla språkravet,
- är enhetligt med övrigt stöd som föreslås tas fram av Socialstyrelsen och Skolverket (Avsnitt 11.7 respektive 11.10.3),
- är enhetligt med den uppföljning och tillsyn som föreslås (avsnitt 10),
- behöver tas fram i samverkan med verksamhetsföreträdare.

Flera olika myndigheter föreslås samarbeta för att ta fram stöd, både för att uppfylla språkravet och för att arbeta aktivt med språkutveckling. Detta kräver god samverkan och samordning mellan berörda myndigheter. De olika stöduppdragen och uppföljningsuppdragen behöver samordnas, utformas och kommuniceras på ett sätt som underlättar för verksamheterna.

Avsnitt 9.5 Språkrav på andra områden

Det hade enligt SKR:s mening varit bättre om utredningens direktiv hade inkluderat hela socialtjänsten och även verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).

SKR ser risker med att reglera en verksamhet när problemen och behoven är likartade inom andra verksamheter och branscher. Med nya socialtjänstlagen

(prop. 2024/25:89) så ökar kommunernas möjlighet att planera och arbeta med mål och inriktningar på ett övergripande plan. Att föreslå språkrav som är begränsad till personal som genomför insatser i socialtjänstens omsorg om äldre personer innebär en begränsning i det här avseendet. I förslaget till ny socialtjänstlag (prop. 2024/25:89) så ämnar regeringen dessutom tydliggöra vikten av en helhetssyn och inriktningen på individuella behov och förutsättningar i stället för gruppstillhörighet. Regeringen föreslår därför att vissa bestämmelser som i dag enbart gäller för särskilda grupper ska gälla alla. Det framstår mot denna bakgrund som främmande att gå ifrån ett sådant synsätt i kommande förändringar i socialtjänstlagen.

Avsnitt 10 Utredningens förslag gällande uppföljning av språkravet

SKR ser positivt på utredningens förslag som innebär att ett antal myndigheter föreslås följa upp, utvärdera och genomföra tillsyn utifrån olika perspektiv och målsättningar (avsnitt 10.1 och 10.2) men föreslår:

- att man beaktar att kommunerna i och med ikraftträdandet av en ny socialtjänstlag i juli 2025 kommer att få ett ännu tydligare uppdrag att följa upp kvaliteten i sina verksamheter,
- att man beaktar och undviker att öka administrationsbördan för kommunerna vid uppföljning och tillsyn,
- att berörda myndigheter (Socialstyrelsen, IVO, Myva) samverkar med de myndigheter som föreslås utforma stöd (avsnitt 9.4) för att skapa bra förutsättningar för verksamheterna att efterleva språkravet och på ett enkelt sätt kunna ta del av kunskap och erfarenheter,
- att det behöver läggas perspektiv i uppföljningen som syftar till att skapa lärande om språkrav och språk i arbetslivet ur ett arbetsmarknads- och kompetensförsörjningsperspektiv,
- att berörda myndigheter samverkar med berörda arbetsgivarorganisationer i arbetet med att följa upp, diskutera och föreslå eventuella åtgärder för att justera språkravet,
- att det tillsätts medel för forskning och/eller följeforskning för att bidra till kunskapsutveckling,
- att uppdragen till myndigheter och eventuella medel för forskning blir långsiktiga.

Problem som har att göra med språk och kommunikation är inte isolerat till äldreomsorgen, men genom att prova ett språkrav och ett riktat statsbidrag och samtidigt följa upp vad som faktiskt fungerar kan det gagna hela arbetsmarknaden. Språkrav diskuterats och utreds även för andra verksamheter, t ex förskola. I utredningens förslag saknas perspektiv och målsättningar för att analysera språkrav och språkutvecklande insatser på ett sätt som kan gagna hela arbetsmarknaden och underlätta kompetensförsörjningen.

I nya socialtjänstlagen som träder ikraft i juli 2025 införs ett krav på att all verksamhet i socialtjänsten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Det innebär bland annat att kunskap från vetenskapliga studier ska vara

en utgångspunkt när socialtjänsten planerar, genomför och utvärderar sin verksamhet. Det saknas idag en aktör eller myndighet som ansvarar för frågan om språkutveckling i arbetslivet. Ett sätt att fånga upp lärdomar och bidra till kunskap inom äldreomsorgen, som dessutom hela arbetsmarknaden har behov av, är att tillsätta medel för forskning.

Förutom att språkutveckling är en långsam och tidskrävande process så kommer det ta tid att implementera de nya arbetssätt som språkravet kommer kräva och effekterna av insatserna kommer därför behöva följas upp och mätas under lång tid framöver. Utredningen har beräknat de olika myndighetsuppdragens löptider till mellan 2-4 år, SKR anser att det är för kort tid för att nå utredningens målsättning med uppdragen.

Avsnitt 11 Utredningens bedömningar och förslag gällande språkutveckling

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

SKR ser positivt på förslaget om att lämplig myndighet, förslagsvis Socialstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram stöd om hur arbetsplatserna kan arbeta aktivt med språkutveckling men SKR vill understryka att stödet behöver gå i linje med och samordnas med det stöd som föreslås i avsnitt 9.4

Avsnitt 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

SKR *tillstyrker* förslaget om att lämplig myndighet ges i uppdrag att ta fram ett underlag för en kurs i språk och kommunikation i äldreomsorgen.

Kommuner uppger i utredningen att det finns personer bland omsorgspersonalen som är färdiga med sfi eller sval men ändå inte anses ha tillräckliga grundkunskaper i svenska. För den gruppen kan det vara positivt om det ges underlag och finansiering som möjliggör en annan form av utbildningsinsats, som är kvalitetssäkrad, relevant för arbete i äldreomsorgen och som främjar ett funktionellt språk.

Avsnitt 11.11 Utredningen bedömer att vård- och omsorgselever bör erbjudas integrerad undervisning och föreslår stöd för detta

SKR *tillstyrker* utredningens förslag.

Avsnitt 11.12 Utredningen föreslår ett *svenskalyft* – ett riktat statsbidrag med syfte att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos personalen

SKR *tillstyrker delvis* utredningens förslag om ett riktat statsbidrag som syftar till att höja nivån av kunskaper i svenska språket hos äldreomsorgens personal samt att statsbidrag inte villkoras med kommunal medfinansiering.

SKR vill dock påtala att den del av statsbidraget som avser “språkutvecklande arbete” på arbetsplatsen kan ses som en permanent ambitionshöjning och att finansieringsprincipen då bör gälla.

Vidare, SKR:s utgångspunkt är att statsbidrag i första hand bör vara generella. Samtidigt kan det i vissa fall finnas skäl till att ett riktat statsbidrag är motiverat, under ett antal förutsättningar. SKR har goda erfarenheter från det riktade statsbidraget Äldreomsorgslyftet och ser att det fyller sitt syfte för att adressera de omfattande kompetensbehoven som finns inom äldreomsorgen. Att genomföra utbildningsinsatser för att på sikt höja språkkunskaperna och öka kvaliteten/minska kostnaderna för verksamheten kan vara ytterligare ett sådant exempel. Det förutsätter dock att det riktade statsbidraget utformas så att kommunerna får goda planeringsförutsättningar och inte medför omfattande administration.

SKR föreslår därför att:

Svenskalyftet behöver vara än mer långsiktigt och finnas i fler än sju år.

Äldreomsorgens verksamheter och utbildningsanordnare behöver långsiktiga planeringsförutsättningar för att kunna svara upp mot statsbidragets intentioner. Erfarenheterna av Äldreomsorgslyftet visar att det för många verksamheter är svårt att avvara personal i det ordinarie arbetet i den utsträckning som önskas utifrån rekryterings- och kompetensutmaningar. Det är av vikt att även de verksamheter där personalen har störst behov av språkutvecklande insatser (upp till 90 procent av personalen) ges möjlighet att genomföra arbetet på ett för den ordinarie verksamheten hållbart vis. I de verksamheter där 8 procent av personalen avvaras årligen behövs för en verksamhet med stort behov av språkutvecklande insatser snarare än tidshorisont på tio år. När det gäller vuxnas språkinläring, och kanske särskilt utveckling av ett yrkesspråk, så tar det lång tid och inget som klaras av genom en enda insats. Kommuner vittnar om att gruppen som behöver språkinsatser är heterogen och befinner sig på flera olika språknivåer och behöver olika typer av insatser. För den grupp som bedöms ha låga kunskaper i svenska kanske har kortare skolbakgrund och är studieovana, kan därför tjäna på att ta del av olika typer av insatser som byggs på under en lång period.

Statsbidraget behöver möjliggöra insatser som inte kräver att befintlig personal (inklusive chefer) behöver tas ur verksamheten

De verksamheter som har en hög andel av personalen som behöver språkstöd har sannolikt särskilt svårt att avvara personal och hitta vikarier för att kunna genomföra kompetensutvecklingsinsatser. Statsbidraget täcker enligt förslaget framför allt arbetstid/lön, vilket är avgörande för att kunna kompetensutveckla. Samtidigt är personalbrist, inklusive vikariebrist, den största utmaningen för många kommuner. Statsbidraget behöver därför kunna nyttjas till exempelvis finansiera rekrytering av nya yrkesgrupper som kan stötta i verksamheten, t ex språklärare, specialpedagoger, språkutvecklingsstrateger och dylikt. Det kan också handla om att finansiera inköp av digitala utbildningar, stöd, och tjänster för personal och chefer.

Statsbidraget behöver fördelas på ett sätt som gör att de verksamheter som har störst behov får mest resurser

Det är viktigt att ett statsbidrag för att höja nivån av kunskaper i svenska tar hänsyn till just äldreomsorgens förutsättningar och att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika kommuner och verksamheter. Statsbidraget behöver konstrueras för att också kunna stötta de verksamheter som har det tuffast, dvs. verksamheter där är en mycket stor andel av personalen är i behov av språkutvecklande insatser. Statsbidragets fördelningsnyckel behöver ta hänsyn till dessa skilda förutsättningar mellan kommunerna.

Statsbidraget görs så flexibelt som möjligt så att det fyller lokala behov och inte slår undan lokalt utformade insatser

Det gäller att det finns flexibilitet och lyhördhet i tillämpningen av svenskalyftet som gör att lokalt utformade insatser kan rymmas inom svenskalyftet, både vad gäller vad som kan tolkas som språkutvecklande insatser men även vad som kan tolkas som utbildningsinsatser. Det finns många verksamheter som har arbetat med språkinsatser och språklyft på olika sätt, upparbetat fungerande rutiner och arbetssätt som behöver fortsätta stötta i och med att det nya språkkravet träder ikraft. Här kan nämnas yrkesintegrerade språklyft, studieförberedande och motiverande insatser, skraddarsydda digitala kurser, språklärare på arbetsplatsen osv.

Det kan också handla om att låta utbildningsinsatser bekostade med statsbidraget vara öppna för fler än äldreomsorgens medarbetare. I små kommuner kan det vara särskilt svårt att få ihop tillräckligt underlag för målgruppsanpassade insatser, t ex att samla tillräckligt många som befinner sig på samma språknivå, samtidigt som fler verksamheter tacklas med likartade utmaningar. Då kan det finnas fördelar med att inkludera medarbetare inom närliggande verksamheter såsom funktionshinderområdet, förskola med flera.

Statsbidraget ska möjliggöra insatser som kombinerar eller integrerar kompetensutveckling i svenska språket med övrig kompetensutveckling inom vård och omsorg,

Statsbidrag för kompetensutveckling i äldreomsorgen behöver möjliggöra och främja att språk och övriga kompetenser inom vård och omsorg kan utvecklas integrerat eller i kombination med varandra. Det finns fördelar med att integrera språk och yrkesundervisning, något som även utredningen visar på.

Äldreomsorgens verksamheter ska kunna använda statsbidraget för att bekosta uppdragsutbildningar

Många verksamheter vittnar om att utbudet av utbildningar och tillgången på utbildningsplatser är en stor utmaning för att få till kompetensutveckling. Statsbidraget behöver därför kunna användas för att finansiera utbildningar såsom komvuxutbildningar, folkhögskoleutbildningar och andra utbildningsformer.

11.12.4 Det finns vissa överlappningar med det befintliga statsbidraget äldreomsorgslyftet

Utredningen menar att 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, SKR vill påtala att detta endast bör ske under förutsättning att det inte försvårar för verksamheterna att kombinera kompetensutveckling i svenska med övrig kompetensutveckling.

SKR vill påtala att möjligheterna att studera svenska och övrig vård- och omsorgsutbildning behöver finnas parallellt, under lång tid framöver. Då äldreomsorgslyftet fram till 2025 inte kunde användas för att enbart studera svenska kan det på många håll finnas en målgrupp bland medarbetarna som behöver förberedande insatser, bland annat svenskundervisning och studieförberedande insatser för att på sikt kunna ta del av en reguljär vård- och omsorgsutbildning inom ramen för äldreomsorgslyftet för att nå målet och bli färdigutbildade vårdbiträden och undersköterskor.

Avsnitt 12 Utredningen föreslår att utbildningen i svenska för yrkeselever i komvux ses över

SKR *tillstyrker* utredningens förslag om en översyn och anser i enlighet med utredningen att en sådan utredning med fördel skulle kunna ha ett bredare perspektiv, som inkluderar svenskutbildningen för alla yrkeselever på komvux.

SKR bekräftar utredningens slutsatser om att sval inte alltid ger de språkliga förutsättningarna som behövs för att utföra yrket. Liknande erfarenheter har gjorts gällande sva3 som inte alltid ger språkliga förutsättningar för akademiska studier och att jobba i hälso- och sjukvården.

SKR påtalar att en sådan utredning även behöver inkludera verksamhetens behov av kunskaper i svenska, vilka förväntningar som arbetsgivare uttrycker, samt förutsättningar för språkutveckling inom ramen för arbetsplatslärande (APL) för att utredningen ska kunna föreslå lämpliga åtgärder i utbildningen.

SKR vill också påtala vikten av att elever i komvux har tillgång till stöd för att lyckas bättre med sina studier. I remissyttrandet till utredningen Växla yrke som vuxen (SOU 2024:16) pekar SKR på att behovet av stöd inom komvux behöver utredas.

SKR påtalar vidare att det behövs mer kompetenshöjande insatser för lärare i vuxenutbildningen och att man bör ägna delar av lärarutbildningen och rektorsutbildningen till komvux, vilket inte sker idag.

Avsnitt 13 Konsekvenser av förslagen

SKR instämmer i utredningens bedömning att förslaget om språkrav, som innebär att verksamheterna ska implementera konkreta arbetssätt för att komma till rätta med språkproblemen, innebär en ambitionshöjning för verksamheten.

Det är positivt att utredningen tydligt redogör för sina antaganden och är medveten om osäkerheten i beräkningarna. Särskilt antagandet om hur stor del av personalen som är i behov av språkutvecklande insatser är avgörande. SKR anser att utredningens antagande förefaller rimligt. Det är dock av vikt att påpeka att skillnaden mellan kommunerna är stor.

SKR vill också särskilt framhålla följande:

- SKR anser att den nya arbetsuppgiften att “arbeta språkutvecklande på arbetsplatsen” kan betraktas som en ambitionshöjning och bör då finansieras permanent i enlighet med finansieringsprincipen snarare än via ett tillfälligt riktat statsbidrag. Det språkutvecklande arbetet som förväntas ske på arbetsplatsen är en viktig del av förslaget.
- Att bedöma individers språkförmåga och indikera vilka insatser som behövs är en ny uppgift som många verksamheter idag varken har kompetens eller resurser för. Utredningen föreslår att stöd tas fram av relevanta myndigheter, vilket SKR ser som en förutsättning för att kunna leva upp till kraven.
- Utredningen har inte tagit i beaktande den ökade börda i form av arbetstid och administration som tillsyn och uppföljning av det nya språkravet medför för äldreomsorgens verksamheter.
- De aktiviteter som utredningen anser vara engångskostnader (ta fram rutiner, processer och planera) bör ses som återkommande aktiviteter med permanent finansiering.

Vård- och omsorgscollege

Parterna har tagit ett stort ansvar för utvecklandet av stöd och kunskap inom språkutvecklande arbetssätt genom den partssammansatta organisationen Vård- och omsorgscollege. Arbetet har skett med relativt små medel, genom parternas finansiering men också genom tillfälliga medel för att utveckla nya stöd. SKR vill påtala att många av de utbildningar och verktyg utredningen pekar på, till exempel språkombudskonceptet och chefsutbildning inom språkutvecklande arbetssätt, är beroende av att Vård- och omsorgscollege kan fortsätta förvalta det som tagits fram.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Sverigedemokraterna lämnar reservation enligt bilaga 1.

SKR Styrelsen
2025-03-21

Reservation från Sverigedemokraterna

Ett språkrav för språkutveckling (SOU 2024:78)

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt nedan:

Sverigedemokraterna ställer sig överlag positiva till de ställningstaganden och förslag som presenteras i betänkandet. Vi uppskattar att det läggs vikt vid vikten av språkutveckling och att språkkunskaper i svenska stärks i utbildnings- och yrkesverksamhet. Vi anser dock att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckligt skarpa för att säkerställa en effektiv språkutveckling och kunskapsnivå i svenska.

Den föreslagna lagändringen anger endast att verksamheter ska arbeta för att personalen har en nivå i svenska språket som är relevant för arbetsuppgiften. Detta är en alltför vag formulering som riskerar att leda till bristande efterlevnad och tolkningsutrymme.

Vi yrkar därför att

Följande text skrivs in i yttrandet: SKR vill även tillägga och betona att ansvariga myndigheter och enskilda verksamheter ska säkerställa att personal som genomför insatser i verksamheten uppnår en nivå av kunskaper i svenska språket som är relevant för insatsernas genomförande.