



Kommittédirektiv

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 vårddyret 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 uppmärksamade 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 uppmärksammats 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 krävt 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)