

3 En ny dagordning för äldrepolitiken

3.1 Äldrepolitikens roll inför framtiden

3.1.1 Hur väl förberett är Sverige att möta följderna av de demografiska förändringarna?

Under flera år har vi tagit del av ett stort antal analyser av vad en åldrande befolkning kan innebära för Sverige. Vi har lyssnat till experter inom en stor mängd områden och mött företrädare för statliga myndigheter, landsting, kommuner, organisationer och företag. Många enskilda människor i olika åldrar och i olika delar av landet har kommit till tals. Vi har ringat in några viktiga utmaningar inför framtiden och frågat en rad andra aktörer: Vad kan ni göra för att möta dessa utmaningar inom de områden som ni själva arbetar med och har ansvar för? Vad anser ni att regering och riksdag bör göra?

Vi tvingas konstatera att det finns flera skäl att känna allvarlig oro. Samordningen av insatser brister i alltför stor utsträckning, inte minst på den nationella nivån. Inom politiken bromsar gamla schablonbilder av åldrandet och äldre människor nytänkande och social uppfinnarförmåga. Äldre människor ses fortfarande främst i relation till vård- och omsorgsbehov och ignoreras alltför ofta när frågor om makt, diskriminering och utveckling behandlas. Det är hög tid att inse att samhället också är beroende av äldre människor, och inte enbart tvärtom.

Särskilt allvarligt är det att så mycket kunskaper om åldrandet och äldre människors roll i samhället saknas. Det gör att analyser ofta måste stanna på halva vägen, med frågetecken snarare än med färdiga förslag till åtgärder. I kapitel 4–8 ger vi flera exempel på detta. Vilka strategier och metoder är effektiva för att öka människors vilja och möjligheter att arbeta i högre åldrar? Vilka metoder och strategier är effektiva när det gäller att förebygga och skjuta upp behov av vård och omsorg under åldrandet? Hur främjar

man sammanhållning och ansvarstagande över generationsgränser? Hur används de resurser som i dag går till vård och omsorg om äldre och vilka effekter ger de? Vilken vård och omsorg ska de offentliga aktörerna i dag utlova inför människors åldrande om tio, tjugo och trettio år, och vad kräver det av investeringar och andra förberedelser dessförinnan?

Bland de goda förutsättningarna inför framtiden finns kanske främst de äldre personerna själva. Även om skillnaderna är stora mellan olika äldre personer kommer det under allt längre tid att finnas allt fler äldre personer med bättre hälsa, bättre ekonomiska resurser samt större vilja och vana att vara aktiva i samhällslivet än hos tidigare generationer som fyllt 60, 70 eller 80 år.

De strukturella förutsättningarna att möta de demografiska förändringarna har också förbättrats inom flera områden. Det nya pensionssystemet ger en god grund för flexibelt deltagande i arbetslivet i högre åldrar och för tydlighet i förhållandet mellan generationer. Möjligheterna att klara sig själv och bo kvar i sin ordinarie bostad har förbättrats; bara för ett par decennier sedan bodde många äldre människor trångt och med dålig standard. Inom vården och omsorgen finns det kunskaper och arbetsformer som tidigare saknades om hur olika behov under åldrandet kan förebyggas och tillgodoses.

Men detta räcker inte. Det är hög tid att Sverige tar alla de utmaningar som följer med en åldrande befolkning på allvar. Hinder för att fullt ut ta till vara de förutsättningar som finns måste undanröjas. Men innan detta kan ske behöver kunskapsunderlaget förbättras inom flera områden så att olika effekter av beslut går att bedöma.

3.1.2 Vad krävs för hållbarhet i de politiska besluten framöver?

I Sverige har diskussionen om en åldrande befolkning till stor del knutits till den stora 1940-talsgenerationen. Med tanke på hur lång tid det tar att se effekter av förebyggande insatser och hur långa infasningstider som i regel behövs för mer omfattande finansiella och organisatoriska förändringar inom välfärdssystemen börjar det redan bli sent att åstadkomma lösningar som främst utgår från 1940-talsgenerationens förutsättningar. Det gäller inom arbetslivet, på bostadsmarknaden och den långsiktiga finansieringen av vård

och omsorg om äldre. Det börjar bli dags att också ge 1950- och 1960-talsgenerationernas åldrande plats i framtidsdiskussionen, liksom livsloppen för människor i alla andra generationer som ska leva i morgondagens samhälle.

De prognoser och scenarier som vi redovisar i detta slutbetänkande antyder att utvecklingen kan delas in i olika perioder, som ställer olika krav på det politiska beslutsfattandet och de offentliga systemen:

- Fram till omkring år 2010 finns det tid för beslut som kan förbättra förutsättningarna för tillväxt och välfärd under följande decennier. Eftersom sådana beslut kräver kunskapsunderlag som i dag till stor del saknas handlar det i praktiken om en mycket liten marginal för att ta fram dessa och fatta nödvändiga beslut. Samtidigt måste de dagsaktuella problem som vi ser i dag med t.ex. sjukskrivningar bland personer i 50- och 60-årsåldrarna och inom vården och omsorgen om äldre människor hanteras.
- Under 2010-talet finns det skäl att räkna med en ökande tillväxt, men också med hårda diskussioner om hur dessa ökande tillgångar ska fördelas mellan privat och offentlig konsumtion, mellan sektorer och över generationsgränser. Sverige kommer då att ha stora grupper som är i 70-årsåldern, 50-årsåldern och 20-årsåldern. Det innebär att vi kan räkna med krav på ”reparativ” sjukvård som t.ex. starroperationer och höftledsoperationer samtidigt som en ny stor grupp personer i arbetslivet åldras och en ny stor ungdomsgrupp måste få möjligheter att etablera sig i arbetslivet och på bostadsmarknaden.
- Under 2020-talet kommer behoven av regelbunden vård och omsorg om äldre människor att öka när andelen personer i 80-årsåldern snabbt blir större. Samtidigt börjar den stora generation som föddes under 1960-talet närma sig de åldrar när det blir aktuellt med pension, på heltid eller deltid, och i vissa fall ”reparativ” sjukvård av det slag som nämndes ovan. Det går inte heller att ta för givet att någon ny stor generation står beredd att gå ut i arbetslivet och bidra till de resurser som behövs för att klara välfärden. Däremot krävs det fortsatta och kanske större investeringar i utbildning av de ungdomskullar som finns (och vars storlek vi inte vet i dag).

Dessa perspektiv ställer stora krav på de politiska besluten framöver. Inte minst på nationell nivå måste politiker också våga avstå från förhastade beslut om genomgripande förändringar och istället snabbt förbättra möjligheterna att bedöma konsekvenserna av olika alternativa beslut. Särskilt angeläget är det att beslut som gäller långsiktiga effekter av komplexa sammanhang föregås av sårbarhetsbedömningar av det slag som tillämpas inom t.ex. miljöområdet. Bristande kunskaper utgör i dag ett avgörande hinder för omfattande juridiska, finansiella och organisatoriska reformer inom flera av de områden som vi behandlar i detta betänkande. Både för samhället och för enskilda människor handlar dessa beslut om viktiga värden. Under sådana omständigheter är i stort sett varje förändring förknippad med betydande svårigheter att uppnå avsedda effekter och stora risker för oförutsedda och negativa effekter.

En sådan hållning får inte tjäna som ursäkt för passivitet. Tvärtom är det nödvändigt att snabbt förbättra kunskapsunderlaget inom flera områden så att det går att bedöma om mer genomgripande beslut behöver fattas inom kort. I detta slutbetänkande anges flera konkreta exempel på detta. Just miljöområdet visar för övrigt hur en tidigare diskussion om trovärdigheten i omfattande katastrofscenarier börjar avlösas av olika insatser för att mer systematiskt minimera risker samt stärka och ta till vara positiva förutsättningar.

3.1.3 Vilka är erfarenheterna av arbetet med den nationella handlingsplanen för äldrepolitik?

Äldrepolitiken handlar om äldre människors roll i samhället och samhällets roll för äldre människor. Därför måste äldrepolitiken ses både som en del av socialpolitiken, som syftar till att minska skillnader mellan olika grupper i samhället, och som en del av det politiska arbetet med värdefrågor, tillväxt och maktfrågor inom olika områden. Detta synsätt har under senare tid också kommit att dominera i den internationella diskussionen om åldrande och de demografiska förändringar som inom några decennier kommer att märkas i stora delar av världen. Det gäller bl.a. i FN:s andra internationella handlingsplan för äldrefrågor som antogs år 2002 (se avsnitt 3.3.2).

Den nationella handlingsplan för äldrepolitik som riksdagen beslutade om år 1998 var framsynt i sin ansats att fånga in både äldre människors möjligheter och behov. Att denna ansats måste fullföljas understryks av de framtida utmaningar som vi beskriver i kapitel 2. Att befolkningen åldras kräver att samhället i vid mening klarar att möta vård- och omsorgsbehov hos äldre människor samtidigt som det främjar aktivitet och delaktighet hos människor i högre åldrar och förebyggande insatser under åldrandet. Dessa områden hänger dessutom nära samman. För att samhället ska kunna tillgodose vård- och omsorgsbehoven hos människor i alla åldrar behöver också de resurser som äldre människor själva kan skapa tas till vara i samhället.

Samtidigt kan vi konstatera att de mer långsiktiga insatserna inom ramen för den nationella handlingsplanen främst gällde vård och omsorg om äldre människor. Särskilt uppmärksammades frågor med tydlig anknytning till den traditionella äldreomsorgen medan t.ex. äldre människors ställning inom akutsjukvård och primärvård inte behandlades i större utsträckning.

Även om de konkreta åtgärderna i handlingsplanen har givit många värdefulla kunskaper och erfarenheter saknades så tydliga målformuleringar att det säkert går att avläsa eventuella förändringar inom vården och omsorgen eller andra områden. På det sättet skiljer sig handlingsplanen från motsvarande handlingsplaner inom andra politikområden som riksdagen beslutat om under de senaste åren. Inför framtiden måste även äldrepolitiken tas på samma allvar när det gäller organisation och uppföljning.

3.1.4 Vad kan äldrepolitiken bidra med inför framtiden?

Behövs det då en särskild äldrepolitik framöver? Ja, så länge människors möjligheter att leva sina liv begränsas av olika övre åldersgränser och så länge människor över dessa åldersstreck inte tillräckligt väl beaktas i det politiska arbetet i Sverige. Att undanröja detta behov av en särskild äldrepolitik måste vara äldrepolitikens yttersta mål. Av allt att döma ligger det målet ännu långt borta.

För att möta de utmaningar inför framtiden som anges i kapitel 2 behövs det åtgärder inom många områden. Äldrepolitiken kan ge flera viktiga bidrag, men det är också angeläget att politiska insatser för ökad tillväxt och långsiktig hållbarhet utformas med avseende

på de demografiska förändringarna. Äldrepolitiken får inte bli liktydig med äldreomsorgspolitik, men den får inte heller bli det enda område där frågor som har att göra med det ökande antalet och den ökande andelen äldre i befolkningen behandlas. Vi menar att äldrepolitikens uppgift är att främja och möjliggöra åtgärder av alla berörda aktörer inom alla berörda områden, inte att ta över dessa områden. Den roll som äldrepolitiken kan ha i förhållande till andra politikområden är att påskynda processer och samordna åtgärder i gränslandet mellan individ, samhälle och åldrande.

Det är viktigt att prioriteringar mellan och inom samhällssektorer diskuteras öppet utifrån de demografiska förändringarna. En ökande andel äldre personer kommer sannolikt att leda till att mer gemensamma resurser måste avsättas för olika former av stöd, vård och omsorg om äldre. Kan detta lösas utan omprioriteringar mellan olika delar av de offentliga utgifterna? Om inte, vilka områden kommer då att behöva stå tillbaka? Ska mindre gemensamma resurser gå till utbildning och andra insatser för barn och ungdomar när dessa utgör en mindre andel av befolkningen, eller krävs det tvärtom större gemensamma insatser för att dessa mindre generationer ska kunna bidra till Sveriges konkurrenskraft och den tillväxt som är nödvändig för att klara såväl privata som offentliga utgifter?

På motsvarande sätt måste diskussionen om äldrepolitikens inriktning och åtgärder hållas levande. Vad innebär den demografiska utvecklingen i fördelningen av ansvar mellan den enskilde och samhället under åldrandet? Hur kan stat, landsting och kommuner stärka både det egna ansvarstagandet och förtroendet för de insatser som man åtar sig att klara med gemensamma resurser och i lagreglerade former? Vilken roll kan organisationer, samfund och företag spela i detta sammanhang och hur kan samspelet mellan aktörer främjas? Att förtroendet för vården och omsorgen om äldre människor nu i viss mån sviktar kan delvis bero på att stegvisa omprioriteringar har gjorts under flera år utan samlade politiska bedömningar och beslut på nationell nivå. För denna utveckling har alla politiska partier i riksdagen ansvar. De demografiska förändringarna manar till ett mer långsiktigt politiskt ansvarstagande för äldrepolitikens frågor och mindre av konkreta utfästelser i enskilda delar. Att vården och omsorgen om äldre människor inger förtroende är viktigt för människors känsla av trygghet under hela livet. Ett allvarligt sviktande förtroende kan bryta sönder de system som finns och leda till att människor känner sig mer utsatta och

binder upp resurser som skulle behövas för gemensam tillväxt och utveckling av rädsla för att stå utan offentlig hjälp i hög ålder.

Det är också viktigt att äldrepolitiken används för att främja nya möjligheter och perspektiv på samhällsutvecklingen. Att Sverige och många andra länder inom några år kommer att ha en större grupp äldre människor än kanske något annat samhälle i historien innebär också att en ny och delvis okänd resurs uppkommer. Det pågår i dag en livlig diskussion om hur nya teknologier ska kunna användas när det gäller t.ex. IT och bioteknik. En liknande diskussion saknas när det gäller möjligheterna att ta till vara de resurser som finns i en åldrande befolkning. Åldrandet medför vissa begränsningar i människors möjligheter att vara aktiva och delaktiga i samhället; äldre människor behöver mer av återhämtning och kan i mindre utsträckning förväntas utföra fysiskt tunga sysslor eller skaffa sig helt nya utbildningar. Men vi kan inte utgå från att människor i högre åldrar ska fortsätta att bidra till samhällslivet enbart på det sätt som i dag är möjligt. Det behövs därför lyhördhet och experimentlusta för att utveckla nya former för aktivitet, delaktighet och inflytande.

Om äldrepolitiken används på detta sätt, och om underlaget för det politiska beslutsfattandet om åldrande och äldre människors förhållanden snabbt förbättras, kan Sverige nå resultat och erfarenheter som inget annat land ännu har uppnått. Sverige hade relativt tidigt en stor andel äldre människor i befolkningen och utvecklade bl.a. vård och omsorg vid demenssjukdomar, som länder där andelen äldre människor senare snabbt ökat nu hämtar kunskaper och inspiration från. På motsvarande sätt finns det nu unika möjligheter att utveckla lösningar och modeller för hur både resurser och behov hos en åldrande befolkning kan mötas i Sverige. Om detta lyckas så kan det ge kunskaper och erfarenheter som många andra länder kommer att fråga efter. Men det kräver att alla berörda aktörer tar de frågor som vi behandlar här på allvar och arbetar offensivt och konstruktivt för att lösa dem. Vi vill att regering och riksdag nu prioriterar satsningar som kan göra Sverige till ett exempel på hur en åldrande befolkning kan vara en tillgång.

3.2 Vilket samhälle ska äldrepolitiken forma?

3.2.1 Varför en framtidsbild?

All politik handlar om vilket samhälle som människor vill leva i. De mål, inriktningar och åtgärder som vi föreslår i detta betänkande handlar ytterst också om hur människor vill och kan forma sina liv. Den beskrivning av åldrandet och effekterna av en åldrande befolkning som vi gör i kapitel 2 pekar på att den framtida utvecklingen ger starka skäl att fundera över de samhällsinstitutioner som har byggts upp under det senaste seklet i ljuset av hur de påverkar livsloppen i helhet. Om dessa institutioner skulle byggas upp i dag, med den demografiska situation vi nu ser konturerna av, skulle då utbildning främst ses som en verksamhet för personer upp till 25 år, förvärvsarbete och karriär främst som en verksamhet för personer upp till 55–60 år och maktutövning i alla dess aspekter som något som personer bör avstå från bara för att de lämnat arbetslivet?

Äldrepolitiken måste förena nytänkande och realism. Om vi i det förra avsnittet tryckte hårt på behovet av väl underbyggda beslut så vill vi här peka ut det samhälle som vi menar att dessa beslut ska ge förutsättningar för. I vårt diskussionsbetänkande *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) skisserade vi en framtidsbild för de delar av äldrepolitiken som omfattar äldre människors självständighet, delaktighet och utveckling. En sådan gemensam bild av en önskvärd framtid fyller en viktig funktion för att sätta fokus på vilket samhälle som äldrepolitiken kan bidra till att skapa. De reaktioner som vi fått på framtidsbilden har i huvudsak varit positiva, och vi står fast vid den bild vi tecknat. Vi är medvetna om att framtidsbilden kan förefalla diffus när det gäller val av metoder, men den viktigaste uppgiften för framtidsbilder av detta slag är att peka ut en ny färdriktning. I de följande kapitlen diskuterar vi mer ingående *hur* framtidsbilden kan förverkligas.

Vi har avstått från att fixera framtidsbilden till ett exakt årtal. Även om det skulle bidra till att göra bilden tydligare så vore det en skenbar tydlighet. Att politiker skulle kunna sätta upp tydliga tidsplaner för så komplexa processer som det handlar om här är knappast möjligt. Vi har dock formulerat framtidsbilden med tanke på de olika perioder som beskrevs i avsnitt 3.1.2, dvs. fram till och med 2020-talet.

Diskussionsbetänkandet omfattade inte vård- och omsorgsfrågor, och den framtidsbild som vi presenterade innehöll därför inga formuleringar om sådana frågor. Inför de hearingar om vård och omsorg om äldre människor som vi arrangerade i början av år 2003 kompletterade vi framtidsbilden på denna punkt. En liknande komplettering presenteras här som en del av hela framtidsbilden. Denna komplettering har medvetet gjorts mer nedtonad än andra delar av framtidsbilden. Det beror på att vi under arbetet funnit betydande skillnader mellan mängden visioner och utfästelser när det gäller olika delar av vårt uppdrag. Medan det på nationell nivå nästan helt saknas policyformuleringar och mål om äldre människors roll i arbetslivet, politiken, kulturlivet, den sociala ekonomin, det ordinära boendet och samhällsplaneringen så finns det snarast ett överrikt utbud av mål och utfästelser om vård och omsorg om äldre människor i såväl juridiska texter som i uttalanden från politiskt ansvariga beslutsfattare. Det mest angelägna nu är inte att bidra med fler sådana formuleringar. Tvärtom behöver de utfästelser om vård och omsorg som gjorts genom åren nu diskuteras samlat inför ett långsiktigt beslut om hur målen ska förhålla sig till äldre människors behov och till de resurser som kan komma att stå till buds i samhället.

3.2.2 Vår framtidsbild

Flera generationer

Vår framtidsbild omfattar flera generationer. Där finns den generation som föds i dag. Den kommer att växa upp i ett samhälle med fler människor i 70-, 80- och 90-årsåldrarna än någonsin tidigare och under flera decennier kommer den att få vara med om att möta effekterna av en åldrande befolkning. Det är under de närmaste åren som vi lägger grunden för deras bild av åldrandet och ett samhälle för människor i alla åldrar, bilder som bidrar till att forma hela detta sekel.

Där finns också den generation som föddes under 1940-talet, en av de största i Sveriges historia och där de äldsta år 2005 fyller 65 år. Det innebär att de första tonåringarna nu börjar gå i pension, de som var de första att växa upp med en särskild ungdomskultur och de som var först med att växa upp i ett samhälle med allmänt spridd materiell välfärd. Hur kommer de att se på sig själva och sin

roll i samhället? Kommer att ta över den *pensionärsroll* som tagit form, eller kommer de hellre att bara *ha pension* och leva sina liv på tvärs mot de förväntningar som finns om hur man bör bete sig efter pensioneringen? Och är samhället redo att möta deras nya krav och initiativ?

Framtidsbilden omfattar också de som redan haft pension i flera år och som kommer att vara en del av vår framtid under lång tid framåt. Den omfattar även de som i dag är i 50-årsåldern och kanske märker hur de börjar ses som *äldre* av sina arbetsgivare, arbetskamrater och andra. Den omfattar också personer i alla andra åldrar som behövs i ett samhälle rikt på erfarenhet och mångfald.

Fler möjligheter att variera livsloppet

Vår framtidsbild handlar om ett samhälle med fler möjligheter att kombinera och variera arbete, fritid och samhällsengagemang än i dag – oavsett ålder. Det är ett samhälle som tar hänsyn till att fler människor lever och mår bra allt längre. Där går det att överblicka och forma ett liv som inte styckas upp i block efter normer från en annan tid med andra förutsättningar.

I vår framtidsbild finns det 80-åriga studerande, 75-åriga statsråd, 25-åriga kommunfullmäktigeordförande och 30-åringar som arbetar tillsammans med 60-åriga mentorer. Ett arbetsliv kan rymma flera karriärer, varvade med utbildning, familjeliv och samhällsengagemang. Pensionen ger en ekonomisk bas, men arbete i olika former behöver inte upphöra för alla vid en viss ålder. En person som är äldre än 65 år och vill påverka politiska beslut eller arbeta frivilligt funderar inte över om han eller hon är "för gammal". Ömsesidiga kontakter över generationsgränser är en självklar och omistlig del av arbetsliv, demokrati, lärande och skapande.

I det samhälle vi beskriver är det allt mindre viktigt att dela upp människor efter ålder och att tala om "äldre" som en enhetlig grupp. Däremot har åldrandet fått större betydelse. Kunskapen om åldrandets rikedom på variationer, möjligheter till utveckling och påverkan har ökat hos myndigheter, organisationer och företag liksom hos enskilda människor. Det är självklart för de flesta att vilja behålla och använda de resurser som man har oavsett ålder, på samma sätt som det länge har varit att trygga ålderdomen ekonomiskt.

Att bli beroende av vård och omsorg är en del av livsloppet

Under de sista levnadsåren är åldrandet för de flesta förknippat med omfattande behov av vård och omsorg som gör att man blir beroende av andra. Precis som vid livets början berör denna tid i livet grundläggande frågor om vad det innebär att vara till och att vara människa. Att veta att man har tillgång till god vård och omsorg under denna tid är därför viktigt under hela livet. Människor måste kunna känna tillförsikt att gå vidare med sina liv utan oro för att stå utan den hjälp de behöver under livets sista del. De måste också veta vilken roll de har som anhöriga för att vid behov komplettera den offentliga vården och omsorgen.

I vår framtidssbild kan människor i alla åldrar och i alla delar av livsloppet känna trygghet inför denna del av livet. Man vet att de offentliga instanserna har ett yttersta ansvar för att ge hjälp i detta skede, och man vet vilken hjälp som man själv eller ens anhöriga kan få utifrån egna behov. Man vet också att denna hjälp inte varierar orimligt mycket beroende på tillfälliga omständigheter och att de skillnader som finns går att förklara. De politiskt ansvariga tar ett samlat ansvar för långsiktiga prioriteringar och utfästelser och förankrar dem i en ständig dialog med medborgarna.

I vår framtidssbild är det också självklart att en äldre människa som behöver omfattande vård och omsorg också är en individ med egna resurser, erfarenheter och önskemål som kan stärkas, utvecklas och tas till vara.

Utveckling för både individ och samhälle

Vi utgår från att åldrandet rymmer stora möjligheter till variation, dynamik och individuell utveckling. Bilderna av åldrande och äldre människor måste bli lika varierade och dynamiska som åldrandet och de måste främja människors möjligheter att utvecklas i alla åldrar.

Att dessa bilder kan ändras visade den åldringsdebatt som rasade just under 1940-talsgenerationens barndom. Den började med att Ivar Lo Johansson (och fotografen Sven Järlås) reste runt bland svenska ålderdomshem. Resultatet blev artikelserier, böcker och radioprogram. Människor som inte setts och hörts i samhället fick plats och uppmärksamhet. Ett halvsekel har gått. Knappast någon ser det längre som nödvändigt och naturligt att människor ska

behöva lämna sina hem när de går i pension och flytta ihop med människor som de kanske bara har födelseåret gemensamt med. Att åldras innebär inte längre att bo på ett särskilt sätt, avskild från övriga samhället. Människor i högre åldrar kan nu på ett helt annat sätt forma sina liv och sin vardag.

Ivar Lo Johanssons framtidsbild var tydlig och kraftfull. Den handlade om att göra åldrandet till en naturlig del av människors liv. I viktiga delar har den förverkligats. Vår framtidsbild har ytterst samma syfte, även om förutsättningarna nu på många sätt både är annorlunda och bättre än för ett halvsekel sedan.

3.3 Människans värde och väl – våra etiska utgångspunkter

SENIOR 2005 bedömer:

Äldrepolitiken behöver, som all annan politik, en värdegrund som hävdar människans värde och människans väl.

Att arbete med politiska mål handlar i hög grad om att göra etiska bedömningar. Äldrepolitiken behöver, som all annan politik, en värdegrund. Vi vill sammanfatta en sådan värdegrund med formuleringen *människans värde och väl*. Utifrån grundläggande idéer om det lika och höga människovärdet och med en inriktning mot människans väl och ett gott liv, kan vi också hävda andra värden och normer som t.ex. mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, humanitet och solidaritet. En utförligare diskussion av etik för äldrepolitik som exempel på etiska övervägande i politiskt arbete finns i bilagedel A, som skrivits av etikern Erik Blennberger.

3.3.1 Vår etiska grundsyn

Människans värde

Idén om det höga och lika människovärdet uttrycker en grundläggande värdeerfarenhet knuten till den mänskliga existensen. Vi ser denna idé som ett slags generell kärleksförklaring till människan och det mänskliga livet. Människovärdet är inte beroende av en persons samhällsnytta och sociala status, inte heller av personens

egen livsuppskattning eller självkänsla. Det är ett grundvärde för hur vi ser på andra och oss själva.

En klassisk formulering av det lika människovärdet återfinns i den gyllene regeln i Jesu bergspredikan i Matteusevangeliet: "Allt vad ni vill att människorna skall göra för er, det skall ni också göra för dem" (Matt 7:12). Denna princip finns också i andra religioner. Den tyske filosofen Immanuel Kant har formulerat en variant av principen i sitt s.k. kategoriska imperativ. Denna variant innebär att man ska handla enligt grundregler som man kan önska att alla andra också följer: "Handla så, att du alltid använder människonaturen ... även som ett ändamål och aldrig blott som ett medel". Idén om ett högt och lika människovärde uttrycks också i kärleksbudet i Tredje Moseboken och även i Nya testamentet: "Du skall älska din nästa som dig själv" (3 Mos 19:18, Matt 22:39).

Den värdeerfarenhet som uttrycks i sådana texter kan ges olika uttryck, relateras till olika livsåskådningar och kombineras med olika argument om människans egenskaper och möjligheter. Den grundläggande bejakelsen av det mänskliga livets höga värde och människors lika värde står i samband med normer och värden om mänskliga och medborgerliga rättigheter, om humanitet och solidaritet. Det innebär t.ex. också en rätt till integritet och en uppmärksamhet på jämlikhetsinriktade rättvisepinciper. Vi uppfattar människovärdesprincipen som en nödvändig bas för etiken. Men i många bedömningssituationer ger denna princip knapphändiga kriterier för hur vi ska handla. Människovärdesprincipen är nödvändig, men inte tillräcklig för etiska bedömningar. Vi behöver också fråga efter vad ett gott liv och ett gott samhälle består av och hur det kan skapas. Det är den klassiska frågan om människans väl.

Människans väl

Frågor om människans väl handlar om vad ett gott liv och ett gott samhälle innebär. För att kunna besvara sådana frågor behövs etiska bedömningar av konsekvenser av olika handlingssätt. Man talar därför om konsekvensetik. En konsekvensetik som kombineras med idén om det lika människovärdet innebär att den regel eller handling är rätt som sammantaget sannolikt ger bästa möjliga konsekvenser med hänsyn till alla som är berörda av regeln eller handlingen.

Konsekvensetiken uppmärksammar främst människors faktiska upplevelser och förhållanden. Men detta intresse för människans väl förutsätter, som vi ser det, att människolivet i sig är obetingat värdefullt, oavsett dess erfarenheter och egenskaper. Varför skulle människors upplevelser och förhållanden tas på allvar om inte människan först – oavsett sina upplevelser – har ett grundläggande och obetingat värde?

På motsvarande sätt bör den som främst hävdar människans värde också vara uppmärksam på människans väl.

Både människovärdesidén och olika varianter av konsekvensetik rymmer filosofiska komplikationer och det gör naturligtvis också en kombination av dessa två idéer. Det finns också möjliga spänningar mellan dessa principer. Människovärdesprincipen med dess fokusering av *varje* människas höga värde kan också användas som en restriktiv princip för hur en konsekvensetik bör tillämpas. Det finns dessutom osäkerheter i bedömningen av olika konsekvenser. Hur blir dessa för olika berörda aktörer? Hur ska man väga kort- och långsiktiga konsekvenser mot varandra? De konsekvensetiska bedömningarna varierar också beroende på hur man svarar på frågan om vad människans väl egentligen består av.

Vad har egenvärde för ett gott liv, till skillnad från sådant som bara har ett instrumentellt värde och utgör ett medel för ett gott liv? En möjlighet är att se *livsglädje* och välbefinnande som det enda egenvärdet. Ett andra alternativ är att hävda att människans väl är att få sina *önskingar uppfyllda* i så hög grad som möjligt, oavsett vad önskingarna går ut på. Ytterligare ett alternativ, som kan ges många varianter, är att förstå det goda livet som människans *självförverkligande* utifrån ett flertal olika egenvärden. Bland sådana egenvärden kan livsglädje och välbefinnande ha stor betydelse, men inte som enda egenvärde utan tillsammans med andra värden som t.ex. kunskap, frihet, kärlek, samhällelig delaktighet och en existentiell självförståelse. Det är vanligtvis en sådan pluralistisk uppfattning med flera egenvärden som tas för given i politik och offentliga verksamheter.

I detta slutbetänkande uppmärksammar vi flera värden för enskilda individer och för samhället som ligger inom politikens räckvidd. Dessa kan både ses som egenvärden och som instrumentella värden. Vi utgår från att idén att människans väl och självförverkligande utgörs av flera olika grundvärden. Detta kan också uttryckas som vi att tillämpar en pluralistisk värdebejakelse i vårt arbete. Men frågan om vad som ytterst har egenvärde i livet är

naturligtvis inget som en statlig utredning kan besvara. Vad som har instrumentell betydelse och vad som utgör egenvärden är främst en fråga för den enskilde individen.

Etiska argument utifrån människans värde och väl

Flera centrala etiska värden och normer kan relateras till idéerna om människans värde och väl. Det gäller inte minst teorier om mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, humanitet och solidaritet. Vi kan hävda rättigheter, företräda humanitet och vara solidariska mot bakgrund av att vi hävdar det höga och lika människovärdet och är angelägna om människans väl. Mot den bakgrunden finner vi det också angeläget att det finns en välfärd som skapar trygghet, att människors integritet och självbestämmande respekteras och att det sker en rättvis resursfördelning utifrån en grundläggande jämlikhet. Samhällelig delaktighet och demokratiskt inflytande har också sin grund i idéerna om människans värde och väl.

Det finns också etiska argument som framstår som mindre relevanta utifrån människans värde och väl. Det gäller t.ex. idén att äldres personers välfärd skulle vara en form av samhällelig "återbetalning" från samhällets sida. De som "byggde upp landet" skulle då ha en särskilt rätt att kräva samhälleliga motprestationer i ett senare livsskede. Ett sådant återbetalningsargument är rimligt i fråga om prestationsbaserade socialförsäkringar, men de bör inte användas för att generellt motivera välfärdsinsatser för äldre människor. Om en sådan prestationsbaserad återbetalningsprincip skulle användas för offentlig vård och omsorg skulle vissa medborgare riskera att ställas utanför.

3.3.2 Etik och prioriteringar

Människans värde och väl – och flera av de värden och normer som hör samman med dessa positioner – har också relevans för prioriteringsbedömningar mellan och inom olika delar av samhället. Människovärdesprincipen innebär att alla i grunden har samma värde och samma rätt. Prioriteringar får alltså inte göras utifrån att människor värderas olika.

Prioriteringar med hänvisning till människans väl innebär att vi främst uppmärksammar vilka konsekvenser som prioriteringar får för människors möjligheter till ett gott liv. Frågan om människans väl är nyckelfrågan för prioriteringsdiskussioner. Från den ansatsen finner vi att människors varierande behov har betydelse för prioriteringar. Om insatserna svarar mot påtagliga behov kan de förstärka möjligheterna till ett gott liv. Dessutom bör tillgängliga resurser utnyttjas och insatser göras med effektivitet. Då blir de samlade goda effekterna större för människans väl.

Detta resonemang svarar mot de tre prioriteringsprinciper som föreslås i Prioriteringsutredningens slutbetänkande *Vårdens svåra val* (SOU 1995:5). De handlar om människovärde, behov och kostnadseffektivitet. Men dessa tre principer är knappast tillräckliga. Det behövs också idéer om vad människans väl egentligen består av, vad som har egenvärde i livet. Dessutom kan en kombination av idéerna om människans värde och väl aktualisera principer om rättvisa och om mänskliga och medborgerliga rättigheter, som bildar icke förhandlingsbara krav i vissa prioriteringssituationer.

3.3.3 Etik i andra officiella texter

Många officiella texter, inte minst statliga utredningar, innehåller etiska positioner och inslag av etisk argumentation. Den kombination av människovärdesidén och konsekvensetik som vi argumenterar för står, så vitt vi kan se, inte i strid med bedömningar och slutsatser från andra kommittéer som under det senaste decenniet arbetat med de frågor vi uppmärksammar. Medan etiska positioner och argument är vanliga i officiella texter som behandlar hälso- och sjukvårdsfrågor är de dock mer sällan tydligt uttalade inom fler andra områden som vi behandlar i detta slutbetänkande, t.ex. när det gäller arbetsliv, demokrati, kultur och fritid, folkhälsa och boende.

Människovärdesidén är ofta förutsatt och ibland direkt uttalad i officiella texter, men någon enhetlig linje går knappast att urskilja ens i officiella texter inom ett mera begränsat område som t.ex. äldrepolitik.

Konsekvensetiska bedömningar har en central plats i statliga utredningar, även om konsekvensetiken inte artikuleras som en etisk grundposition. Någon lika tydlig ansats att förena människans värde och väl har inte funnits i etiska analyser och förslag från

andra kommittéer. I utredningen *Äldreomsorg i utveckling* (SOU 1987:21) uppmärksammas t.ex. värden som trygghet, självbestämmande, integritet och delaktighet. I huvudsak uppmärksammas samma normer i *Ett samhälle för alla. Handikapputredningens slutbetänkande* (SOU 1992:52). Betydligt fler värden och normer aktualiseras i betänkandet *Döden angår oss alla* (SOU 2000:6) från Kommittén om vård i livets slutskede. I denna utredning utvecklas också en ”etisk plattform” i ett särskilt kapitel där människovärdesprincipen får en framträdande roll. Dessutom erinras om fyra välkända etiska principer: att *göra gott* (godhetsmaximeringsprincipen), *inte skada* (lidandeminimeringsprincipen), *vara rättvis* (rättvisepprincipen) och att *låta den enskilde bestämma själv* (självbestämmandepprincipen). Godhetsmaximeringsprincipen och lidandeminimeringsprincipen kan delvis ses som konsekvensetiska principer och i kapitlet ges också andra uttryck för att det finns åtskilliga valsituationer vad gäller vård i livets slutskede som måste bedömas utifrån de förväntade konsekvenserna.

Förenta Nationernas 46:e generalförsamling antog år 1991 en resolution (FN 1991) med principer för hur man ska förstå ett gott liv för äldre personer. Huvudrubrikerna i deklARATIONEN är Independence, Participation, Care, Self-fulfillment samt Dignity (oberoende, deltagande, vård, självförverkligande samt värdighet). Av dessa värden är främst självförverkligande av kategorin egenvärde som uttryck för människans väl, de andra kan ses som instrumentella värden för att ge förutsättningar för självförverkligandet och/eller som värden och normer direkt knuten till människovärdesprincipen.

3.4 Mål och inriktningar

SENIOR 2005 föreslår:

1. Ersätt de nuvarande nationella målen för äldrepolitiken med två nya mål, ett som avser trygghet och ett som avser utveckling:
 - *Trygghetsmålet:* Alla människor skall kunna åldras i självständighet med möjligheter att vara aktiva och ha inflytande över vardagslivet samt med tillgång till god vård och omsorg.
 - *Utvecklingsmålet:* Alla människor skall oavsett ålder kunna utvecklas som individer, påverka och bidra till samhällsutvecklingen samt bemötas med respekt.
2. Komplettera de nationella målen för äldrepolitiken med fem inriktningar för det fortsatta arbetet – fem nycklar till framtiden
 - Riv ålderstrappan och forma flexiblare livsloppsmönster
 - Bryt åldersbarriärer
 - Planera för aktivt åldrande
 - Stärk sammanhållning och ansvarstagande över generationsgränser
 - Tydliggör och säkerställ det offentliga ansvaret för vård och omsorg om äldre människor.

3.4.1 Nationella mål

Vårt uppdrag är att skapa förutsättningar för att de nuvarande målen ska kunna uppnås, men vi har också i uppdrag att föreslå förändringar av målen i den utsträckning som vi finner att det behövs.

Nuvarande mål

Riksdagen beslutade år 1998, i samband med att den nationella handlingsplanen för äldrepolitik antogs, om nationella mål för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113, bet. 1997/98:SoU24, rskr. 1997/98:307). Syftet med dessa mål var att skapa tydlighet om vad alla berörda aktörer bör eftersträva inom äldrepolitiken. De nationella målen lyder:

Äldre människor skall

- kunna åldras i trygghet och med bevarat oberoende
- kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag
- bemötas med respekt
- ha tillgång till god vård och omsorg.

Formuleringen bygger på de principer för äldre människor som FN:s generalförsamling antog år 1991 (FN 1991). Dessa principer är Independence, Participation, Care, Self-fulfillment samt Dignity. De tre första principerna har i stort sett direkt överförts till de nationella målen, men stuvats om något. Den femte principen har översatts med ”bemötas med respekt” och inte med t.ex. ”åldras i värdighet”. Den fjärde principen, som avser Self-fulfillment, har inte uttryckligen tagits med i de nationella målen. Indirekt kan den kanske anas i formuleringen om aktivt liv och inflytande i samhället och vardagen, men i så fall utan det engelska begreppets associationer till utvecklingsmöjligheter även i hög ålder. I FN:s principer anges Self-fulfillment avse möjligheter att fullt utveckla sin potential och ha tillgång till samhällets resurser för utbildning, kultur, andligt liv och rekreation.

I den nationella handlingsplanen för äldrepolitik betonar regering och riksdag att avgränsningen av vilka som är ”äldre” skiftar mellan olika delar av samhället. I arbetslivet klassas många som äldre vid 55 års ålder, ibland redan vid 45 års ålder. I politik och näringsliv går det en åldersgräns vid 60–65 års ålder. Inom vård och omsorg blir effekterna av förändringar under åldrandet tydliga ofta vid 75 eller 80 års ålder.

Internationella dokument

Under år 2002 fastställdes innehållet i ett par FN-dokument av betydelse för den svenska äldrepolitiken. Vid FN:s andra världsäldremöte i Madrid antogs en ny internationell handlingsplan för åldrande och äldre människor (FN 2002c). I handlingsplanen bekräftas de fem principer från 1991 som de nationella målen utgår från. Handlingsplanen fullföljer på många sätt intentioner och uttalanden i den handlingsplan som antogs vid FN:s första världsäldremöte i Wien år 1982. Den demografiska utvecklingen tycks dock ha skärpt medvetenheten om de samhällsekonomiska värden

som aktualiseras i ett längre perspektiv. Den nya handlingsplanen innehåller relativt omfattande avsnitt om äldre personers möjligheter till avlönat arbete och annan sysselsättning av betydelse för samhället. I den nya handlingsplanen är också livsloppsperspektivet tydligt och strävan efter integrering av äldre frågor inom andra politikområden ett återkommande tema.

Den nya handlingsplanen innehåller tre huvudavsnitt: *Introduction, Recommendations for action* och *Implementation and follow-up*. Rekommendationerna till åtgärder omfattar tre prioriterade inriktningar (priority direction): *Older persons and development, Advancing health and well-being into old age* och *Ensuring enabling and supportive environments*. Under varje sådan prioriterad inriktning anges ett antal frågor (issues) och mål/syften (objectives) för olika insatser. Genom den globala ansatsen är bredden på de frågor som behandlas mycket stor, och det är svårt att hitta exempel på relevanta frågeställningar som inte alls berörs. Samtidigt medför ambitionen att täcka situationen i alla delar av världen att de mål/syften som anges inte kan vara särskilt konkreta. Varje enskilt land ansvarar för implementeringen av den nya handlingsplanen. Ansvar för att följa upp dessa insatser ligger på FN:s kommission för social utveckling (ESA).

För Europas del följdes mötet i Madrid upp genom UNECE:s – dvs. FN:s råd för ekonomisk och social utveckling i Europa – ministerkonferens om åldrande i Berlin. Vid mötet antogs en politisk deklaration och en regional strategi för att implementera den handlingsplan som antogs i Madrid (FN 2002a och b). Implementeringsstrategin framhäver tydligt betydelsen av mainstreaming av äldrepolitiken. Frågor om hur äldre personer ska kunna bidra till social, politisk och ekonomisk utveckling ges också stor vikt i strategin. När det gäller vård- och omsorgsfrågorna bygger strategin till stor del på förutsättningarna i familjebaserade modeller medan förutsättningarna på lång sikt för t.ex. den modell som finns i de skandinaviska länderna knappast alls behandlas. Varje enskilt land ansvarar för att förverkliga och följa upp implementeringsstrategin.

Implementeringsstrategin är byggd på tio åtaganden (commitments):

- To mainstream ageing in all policy field with the aim of bringing societies and economies into harmony with demographic change to achieve a society for all ages

- To ensure full integration and participation of older persons in society
- To promote equitable and sustainable economic growth in response to population ageing
- To adjust social protection systems in response to demographic changes and their social and economic consequences
- To enable labour markets to respond to the economic and social consequences of population ageing
- To promote life-long learning and adapt the educational system in order to meet the changing economic, social and demographic conditions
- To strive to ensure quality of life at all ages and maintain independent living including health and well-being
- To mainstream a gender approach in an ageing society
- To support families that provide care for older persons and promote intergenerational and intra-generational solidarity among their members
- To promote the implementation and follow-up of the regional implementation strategy.

Inför mötet i Madrid gav Europeiska kommissionen ut ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om Europas reaktion på åldrandet i världen (EU 2002). I meddelandet fastslår kommissionen att åldrande inte är en fristående fråga som ska behandlas för sig. EU:s reaktion på åldrandet utvecklas därför som en del av en övergripande strategi, som omfattar de ekonomiska, sysselsättningsmässiga och sociala följderna av åldrande. Strategin syftar till att mobilisera den fulla potentialen hos alla människor i alla åldrar. Det förutsätter att lämpliga åtgärder inte bara inriktas på dem som nu är äldre. Att anpassa sig på ett bra sätt till en allt äldre befolkning är en fråga för människor i alla åldrar. Åtgärder och metoder för ett aktivt åldrande betonas i EU:s strategi. Särskilt gäller detta ett livslångt lärande, att arbeta längre, att gå i pension senare och gradvis, att vara aktiv efter pensioneringen och att delta i åtgärder för att öka kompetensen och förbättra hälsan. EU vill främja ett samhälle för alla åldrar och uppmuntra åldersintegrering på alla områden i det ekonomiska och sociala livet. Kommissionen vill därför utreda i vilken utsträckning som nuvarande åtgärder främjar strategier för ålderssegregering eller åldersintegrering.

EU har också satt vårdfrågor på dagordningen i ljuset av en åldrande befolkning. Bakgrunden är att de olika modeller för att

finansiera och organisera vård och omsorg om äldre människor som finns inom unionen på olika sätt kommer att påverkas av den demografiska förändringen i Europa. Det gäller både den skandinaviska modellen, med skattebaserad vård och omsorg, och de kontinentala modeller som baseras på ett uttalat anhörigansvar. EU betonar att den långsiktiga hållbarheten i dessa system är en central framtidsfråga, men också att denna måste lösas i respektive land och inom ramen för respektive system.

Europeiska rådet erinrade i Lissabon i mars 2000 om att de sociala skyddsnetten måste reformeras, så att de fortsätter att ge en god hälso- och sjukvård. I Göteborg begärde Europeiska rådet i juni 2001 att rådet skulle förbereda en första rapport för Europeiska rådet under år 2002 om riktlinjerna i fråga om hälso- och sjukvård samt äldreomsorg. Avsikten är att resultatet av detta arbete ska införlivas i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Frågor om hälso- och sjukvård och äldreomsorg behandlas i ett meddelande från kommissionen om stöd till de nationella strategierna för säkerställande av en hög nivå av social trygghet (EU 2003b). I meddelandet konstaterar kommissionen att vårdsystemen i unionen står inför utmaningen att samtidigt nå tre mål: tillgång till vård för alla, en hög kvalitetsnivå på vårdutbudet och finansiell hållbarhet i systemen. Tre politikområden lyfts fram som väsentliga för anpassning och reformer: folkhälsopolitiken och främjande av en hög hälsoskyddsnivå, förbättring av statsfinansernas kvalitet och hållbarhet samt fördjupning av den inre marknaden.

Förslag nr. 1

Tanken att uppställa nationella mål som brännpunkter för insatser av olika aktörer är riktig. Möjligen finns det skäl att tveka inför användningen av ordet "mål" i detta sammanhang. Om syftet med målformuleringarna är att skapa ett samlande fokus för en mängd åtgärder inom olika områden så innebär det att målen svårligen kan bli så avgränsade och tydliga att de i någon rimlig mening kan följas upp. Vi väljer dock att även i fortsättningen använda ordet "mål" i detta sammanhang eftersom nationella mål har blivit en etablerad term i det politiska språkbruket också inom flera andra områden under senare år.

De nuvarande nationella målen lyfter fram viktiga aspekter på äldrepolitiken, men de rymmer också några problem. Detta blir tydligt om man ser dem i ljuset av de framtida utmaningar som vi pekar på i kapitel 2. Dessa brister framträder även i förhållande till de FN-dokument som antogs vid mötena i Madrid och Berlin år 2002. I första hand ligger problemet, som vi ser det, i det kategoritänkande som målen ger prov på genom att ställa en bestämd uppfattning om hur "äldre människor" ska ha det i centrum för politiken. Vi vill istället tydligare lyfta fram åldrandet som gemensam nämnare, samtidigt som vi vill understryka åldrandets variationer och mångsidighet genom att föra in ett mer uttalat individperspektiv i de nationella målen. Vi vill också markera att de målsättningar som äldrepolitiken ytterst ska syfta till att uppnå i praktiken avser människor i alla åldrar och inte enbart människor som av olika skäl räknas som "äldre".

Vi föreslår därför att de nuvarande nationella målen för äldrepolitiken ersätts med två nya mål, ett som avser trygghet och ett som avser utveckling:

- *Trygghetsmålet:* Alla människor skall kunna åldras i självständighet med möjligheter att vara aktiva och ha inflytande över vardagslivet samt med tillgång till god vård och omsorg.
- *Utvecklingsmålet:* Alla människor skall oavsett ålder kunna utvecklas som individer, påverka och bidra till samhällsutvecklingen samt bemötas med respekt.

Genom dessa två mål, som innefattar och utvecklar det som står i dagens mål, tror vi att äldrepolitikens dubbelhet blir tydlig. Det handlar *både* om individ och samhälle, *både* om människans värde och människans väl, *både* om insatser för äldre människor och insatser av äldre människor själva. De båda målen skiljer också mellan sådant som främst har att göra med åldrandets biologiska och psykiska innebörder, och sådant som främst har att göra med den betydelse som hög ålder har i sociala och kulturella sammanhang.

Vi tror också att det ligger ett värde i att lyfta fram just trygghet och utveckling som nyckelbegrepp. Ordet trygghet används ofta på ett diffust sätt i det politiska språket. Här knyts ordet till några preciserade innebörder och blir inte – som ofta annars – en oklar term för allt som har att göra med t.ex. äldre människors möjligheter att leva sina liv. Ordet utveckling har, så vitt vi vet, aldrig

tidigare använts i officiella texter om äldre människor i Sverige, utan har enbart knutits till texter om personer i yngre åldrar. Genom att uppställa ett tydligt utvecklingsmål markerar vi både möjligheterna till personlig utveckling under åldrandet – som FN lyft fram i sin princip om Self-fulfillment – och betydelsen av att äldre människor ses som en resurs i samhällsutvecklingen, vilket är en prioriterad punkt i dokumenten från FN:s möten i Madrid och Berlin år 2002.

I vårt förslag till nya nationella mål föredrar vi att översätta FN:s princip om Independence med ”självständighet” istället för med ”fortsatt oberoende”, som det står i de nuvarande nationella målen. Dels finns den grundläggande frågan om man som människa överhuvudtaget kan leva utan att vara beroende av andra. Dels finns det skäl att fundera över om det är rimligt att ha ett politiskt mål som säger att åldrandet ska ske med fortsatt oberoende när det för de allra flesta förr eller senare leder till allt större beroenden av formella och informella vård- och omsorgsgivare. FN lyfter fram sex aspekter av Independence. Ett genomgående tema i dessa är den enskilda individens möjligheter till självständighet och självbestämmande. Det innebär att FN snarare beskriver en livssituation där äldre människor kan välja och påverka de olika delar av tillvaron som han eller hon är beroende av än en tillvaro fri från beroenden.

3.4.2 Prioriterade inriktningar

Inom flera andra politikområden har nationella mål kompletterats med inriktningsmål, som tydligare anger vägar för de insatser som krävs för att uppnå de nationella målen. Sådana inriktningsmål saknas i dag inom äldrepolitiken. Vi anser att de nationella mål som vi föreslår bör kompletteras med prioriterade inriktningar för politiska insatser.

I diskussionsbetänkandet *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) anger vi fyra nycklar till framtiden i syfte att ange några huvudprinciper för den framtida äldrepolitiken. Dessa fyra nycklar har fått stark uppslutning bland remissinstanserna och vi har därför valt att låta dessa utgöra grunden för de prioriterade inriktningar som vi föreslår här.

Inför de hearingar om vård och omsorg om äldre människor som vi genomförde i början av år 2003 presenterade vi ett underlag där det ingick ett förslag till en femte nyckel till framtiden. Syftet med

denna nyckel angavs vara att för samhälle, organisationer, företag och enskilda individer i olika åldrar förtydliga det gemensamma ansvaret för äldre i behov av vård och omsorg. Även denna nyckel bemöttes positivt och vi har tagit med den bland de prioriterade inriktningarna. Vi har dock valt att formulera den något annorlunda. För att undvika missförstånd använder vi nu formuleringen *det offentliga åtagandet*. Och för att betona vikten av långsiktigt hållbara lösningar anger vi nu att det offentliga åtagandet både behöver *tydliggöras* och *säkerställas*.

Förslag nr. 2

Hela samhället måste mobiliseras för att i god tid möta de utmaningar som följer med en åldrande befolkning. Äldrepolitiken ska bidra till att de nationella målen kan uppnås på lång sikt genom att främja, stödja och initiera insatser som leder till en sådan mobilisering. I detta har insatser för att stärka individens möjligheter till eget ansvarstagande under åldrandet en nyckelroll. Äldrepolitiken bör därför omfatta insatser inom fem prioriterade inriktningar – fem nycklar till framtiden. Varje sådan inriktning bör omfatta två eller flera områden, där delmål formuleras och konkreta åtgärder vidtas. Dessa inriktningar, som presenteras mer utförligt i kapitel 4–8, är:

Riv ålderstrappan och forma flexibla livsloppsmönster

- Öka människors vilja och möjligheter att arbeta till pensioneringen och längre
- Öka och ta till vara äldre människors engagemang i politiska beslutsprocesser, kulturliv och social ekonomi
- Öka möjligheterna för människor med utsatta livslopp att vara aktiva och delaktiga i samhället under åldrandet

Bryt åldersbarriärer

- Synliggör och bekämpa negativ särbehandling på grund av hög ålder
- Stärk utvecklingen av ny teknik för äldre människor

Planera för aktivt åldrande

- Öka människors möjligheter att ta ansvar för sin hälsa under åldrandet
- Öka människors möjligheter att ta ansvar för boende och livsmiljö under åldrandet
- Förbättra kunskaperna om vad tillgång till service i hemmet betyder för självständighet och hälsa under åldrande
- Stärk förutsättningarna för ett aktivt åldrande för äldre människor som behöver vård och omsorg

Stärk sammanhållning och ansvarstagande över generationsgränser

- Beakta oftare effekter på förhållandet mellan åldersgrupper vid alla politiska beslut och i all samhällsplanering
- Öka möjligheterna till möten mellan människor över generationsgränser

Tydliggör och säkerställ det offentliga ansvaret för vård och omsorg om äldre människor

- Bredda och fördjupa de politiska processer som formar det offentliga åtagande för vård och omsorg om äldre människor
- Följ upp prioriteringar och utveckla prioriteringsunderlag inom vård och omsorg om äldre människor
- Formulera en kvarboendeprincip
- Förtydliga stödet till anhöriga/närstående till äldre människor som behöver vård och omsorg.

3.5 Genomförande, uppföljning och utvärdering

SENIOR 2005 föreslår:

3. Arbetet med att uppnå de nationella målen för äldrepolitiken bör bygga på en samlad strategi som vilar på två pelare:
 - Inkludera frågor om åldrande och äldre människor inom andra berörda politikområden
 - Urskilj och säkerställ de lösningar som behövs just för människor över en viss ålder.
4. En nationell ledningsgrupp för äldrepolitik bör inrättas inom regeringskansliet för att hålla ihop arbetet med att genomföra och följa upp samt organisera samverkan mellan flera berörda departement och regelbunden rapportering till riksdagen, som ansvarar för att utvärdera de äldrepolitiska insatserna utifrån uppställda mål.
5. Ansvar hos regering och riksdag bör kompletteras med ett sektorsansvar hos olika berörda myndigheter, liknande det som finns inom bl.a. ungdomspolitik och handikappolitiken.
6. Regeringen bör tillsätta en kommitté som utreder både de samhällsekonomiska och regionala effekterna av en åldrande befolkning i syfte att skapa bred politisk enighet om långsiktigt hållbara lösningar.
7. Regeringen bör utreda tillämpning av och metoder för mainstreaming i politiken, dvs. vilka områden som bör inkluderas i olika politikområden och hur detta kan ske på bästa sätt.
8. Regeringen och andra berörda aktörer bör uppmärksamma de utmaningar som följer med en åldrande befolkning inom arbetet med långsiktig hållbarhet inom ramen för det omfattande arbetet med Agenda 21 och Habitat som redan pågår i landet.
9. Regeringen bör se över arbetet med värdegrundsfrågor inom olika politikområden i syfte att skapa en mer enhetlig etisk grundhållning inom dessa.
10. Fördjupa erfarenhets- och kunskapsutbyte med andra länder när det gäller möjligheterna att möta de utmaningar som följer med en åldrande befolkning, såväl inom Norden och EU som inom FN.

3.5.1 Strategi

Den nationella handlingsplanen för äldrepolitik innehöll ingen uttalad strategi för hur de mål som formulerades skulle kunna uppnås med politiska åtgärder. Detta har bidragit till att skapa en otydlighet om syftet med äldrepolitiken. Ska äldrepolitiken vara ett komplement till arbetet inom andra politikområden, eller ska den ta över frågor från andra sektorer? Vi anser att en samlad strategi för det fortsatta arbetet med äldrepolitik är nödvändig. En sådan strategi kan i själva verket vara ett av äldrepolitikens viktigaste bidrag till det politiska arbetet på nationell, regional och lokal nivå. Den strategi som vi föreslår här bygger på våra överväganden ovan om äldrepolitikens roll, nationella mål och prioriterade inriktningar.

Förslag nr. 3

Vi föreslår att arbetet med att uppnå de nationella målen för äldrepolitiken följer en samlad strategi, byggd på två pelare:

- Inkludera frågor om åldrande och äldre människor inom andra berörda politikområden
- Urskilj och säkerställ de särskilda lösningar som behövs för äldre människor.

Inkludering inom andra politikområden innebär att de äldrepolitiska frågorna måste synliggöras och integreras inom andra politikområden så långt det är möjligt. Ett sådant arbetssätt är den bästa vägen att uppnå de äldrepolitiska målen när det handlar om att stärka och ta till vara äldre människors egna resurser och främja ett eget ansvarstagande inför åldrandet. Alternativet skulle vara att bygga upp en särskild kulturpolitik för äldre, en särskild trafikpolitik för äldre etc. Ytterst handlar denna del av strategin om att skapa förutsättningar för att alla berörda aktörer mobiliseras i arbetet: statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, samfund, företag och enskilda människor. För att detta ska vara möjligt krävs fördjupade kunskaper om och ökad uppmärksamhet på bl.a. genusfrågor, situationen för äldre invandrare, regionala förutsättningar, ekonomiska förhållanden och skillnader mellan åldersgrupper framöver. I dag görs förbluffande lite på nationell nivå av allt detta. Även regionalt och lokalt behöver detta arbetssätt

utvecklas. En stor del av innehållet i kapitel 4–8 är avsett att utgöra underlag för fortsatta sådana insatser.

Denna del av strategin har en stark förankring i de FN-dokument som antogs i Madrid och Berlin år 2002, där mainstreaming är en bärande tanke. Idén om mainstreaming har också lyfts av den kände engelska äldreforskaren Alan Walker från universitet i Sheffield, som bl.a. hållit i de Eurobarometrar om åldrande som genomfördes under 1990-talet. Walker har understrukt vikten av att integrera äldrepolitiska insatser inom andra politikområden, forma insatser ur ett livslöppsperspektiv och undvika att enbart se insatser för att möta konsekvenserna av en åldrande befolkning utifrån en avgränsning av äldre personer som en särskild grupp (Walker 2002).

Att *urskilja och säkerställa de särskilda lösningar som behövs för äldre människor* innebär att identifiera, motivera och trygga dessa lösningar på lång sikt. Det kan handla om lösningar för att under en begränsad tid främja arbetet med att uppnå de äldrepolitiska målen, t.ex. ett tidsbegränsat nationellt projekt för äldre i arbetslivet (se avsnitt 4.2). Men det kan också handla om lösningar som permanent tillförsäkrar äldre människor olika rättigheter till exempelvis ekonomisk trygghet eller vård och omsorg.

3.5.2 Ansvarsfördelning

Den nationella handlingsplanen för äldrepolitik fördelade endast ett ansvar för uppföljning inom vård- och omsorgsområdet till Socialstyrelsen och ett ansvar hos regeringen för samlad rapportering av utfallet av handlingsplanen till riksdagen. Till skillnad från de handlingsplaner och motsvarande som gäller inom en rad andra politikområden preciserades inget ansvar för genomförande eller för löpande uppföljning och utvärdering. Vi anser att sådana former behövs om äldrepolitiken överhuvudtaget ska kunna tas på allvar framöver.

Med den strategi som skisseras ovan behövs det en särskild äldrepolitik så länge frågor om åldrande och äldre människors förhållanden inte tillräckligt väl beaktas inom alla relevanta politikområden och samhällssektorer. Att sätta något exakt årtal för detta är sannolikt att överskatta möjligheterna att åstadkomma förändringar genom politiska åtgärder på nationell nivå. Däremot kan det

vara rimligt att sätta tidsgränser för uppföljningar och revideringar av äldrepolitikens mål, former och innehåll.

Förslag nr. 4

En nationell ledningsgrupp för äldrepolitik bör inrättas inom regeringskansliet för att hålla ihop arbetet med att genomföra och följa upp samt organisera samverkan mellan flera berörda departement och regelbunden rapportering till riksdagen, som ansvarar för att utvärdera de äldrepolitiska insatserna utifrån uppställda mål. En samlad utvärdering av äldrepolitiken bör göras av regering och riksdag för att bedöma resultat av och relevans hos mål, inriktningar, strategi, arbetsformer och insatser efter fem år. Underlag till denna utvärdering bör tas fram av en fristående aktör. Att organisera en särskild myndighet eller annan bestående institution för äldrepolitiska frågor skulle kunna innebära flera nackdelar. Bland annat skulle en sådan lösning kunna få till följd att äldre personer om möjligt ännu mer definieras efter kronologiska gränser än i dag och att någon inkludering inom andra politikområden inte anses behövlig.

Förslag nr. 5

Ansvar hos regering och riksdag bör kompletteras med ett sektorsansvar hos olika berörda myndigheter, liknande det som finns inom bl.a. ungdomspolitik och handikappolitiken. Det är angeläget att detta ansvar inte begränsas till vård- och omsorgsområdet. I sektorsansvaret bör det ingå att bedöma hur en inkludering av olika delar av äldrepolitiken bäst kan göras med de politikområden som dessa myndigheter redan arbetar med. Sektorsansvaret bör också omfatta precisering av indikatorer och kvantitativa delmål i den mån det finns underlag för detta. I anslutning till de olika områden som vi behandlar i kapitel 4–8 diskuteras förutsättningarna för att arbeta med indikatorer och delmål. Vi har under vårt arbete mött ett stort intresse hos flera statliga myndigheter för de frågor vi behandlar. Det är uppenbart att det finns en betydande kompetens och ett betydande engagemang för äldrepolitiska frågor i vid mening som i dag i alltför liten utsträckning tas till vara av regering och riksdag. Flera statliga myndigheter kan ha avgörande

roller för att avhjälpa de allvarliga brister i kunskapsläge och analysunderlag som vi pekar på i detta betänkande. Men det förutsätter att de får konkreta uppdrag att göra detta samt de resurser som krävs för att arbeta med frågorna.

3.5.3 Nationella åtgärder inom andra politikområden

Som vi redan påpekat behövs det insatser inom många politikområden för att möta effekterna av en åldrande befolkning. Några av dessa berörs i kapitel 4–8, men vi vill här lyfta fram fyra insatser som vi bedömer vara centrala på en mer generell nivå. Dessa åtgärder berör inte enbart äldre människors förhållanden, men kommer om de genomförs också att ha stor betydelse för dagens och morgondagens äldre i Sverige.

Förslag nr. 6

Regeringen bör tillsätta en kommitté som utreder både de samhällsekonomiska och regionala effekterna av en åldrande befolkning i syfte att skapa bred politisk enighet om långsiktigt hållbara lösningar. I diskussionsbetänkandet *Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring* (SOU 2002:29) uppmärksammade vi två stora frågekomplex som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva äldrepolitik och som snabbt bör utredas av regeringen: den demografiska utvecklingens konsekvenser för samhällsekonomin och den demografiska utvecklingens effekter på lokal och regional nivå. Vi föreslår nu att regeringen låter utreda båda dessa frågor i nära anslutning till varandra.

När det gäller konsekvenser för samhällsekonomin bör utredningen bl.a. beakta olika långsiktiga scenarier med såväl nationella som globala perspektiv när det gäller tillgång till arbetskraft, tillväxt och sparande. Utredningen bör syfta till att förbättra Sveriges möjligheter att möta de utmaningar som följer med en åldrande befolkning och som faller utanför direktiven till SENIOR 2005, men som har avgörande betydelse för i stort sett alla frågor som vi behandlar här, inte minst inom vård- och omsorgsområdet. Rättighetsfrågor för människor i alla åldrar bör också belysas. När det gäller effekterna på lokal och regional nivå bör utgångspunkten vara människors möjligheter att leva och verka under *bela livet* i

olika delar av landet. De prognoser över den regionala utvecklingen som vi refererade i avsnitt 2.2 inger stor oro för möjligheterna att uppfylla de mål och arbeta med de inriktningar för äldrepolitiken som vi föreslår i stora delar av landet.

Förslag nr. 7

Regeringen bör utreda tillämpning av och metoder för mainstreaming i politiken. I vårt förslag till strategi för arbetet med att genomföra äldrepolitiken i avsnitt 3.5.1 föreslår vi att äldrepolitiska frågor inkluderas inom andra berörda politikområden. Detta förslag stämmer överens med grundtankarna om "mainstreaming" inom andra tvärsektoriella områden, bl.a. jämställdhetspolitik, ungdomspolitik, integrationspolitik och handikappolitik. Det borde finnas goda möjligheter att ta till vara erfarenheter av angreppssätt och metoder från bl.a. dessa områden. Vi menar därför att det är dags att regeringen samlat utreder vilka områden som bör "mainstreamas" och hur detta på bästa sätt kan ske genom samverkan över sektorsgränser och strategiskt viktiga insatser från regering och riksdag. I det arbetet bör även ingå att formulera en svensk term som kan användas istället för mainstreaming – ett ord som inte är lätt att förstå för alla.

Förslag nr. 8

Regeringen och andra berörda aktörer bör uppmärksamma de utmaningar som följer med en åldrande befolkning inom arbetet med långsiktig hållbarhet inom ramen för det omfattande arbetet med Agenda 21 och Habitat som redan pågår i landet. Sedan diskussionsbetänkandet gavs ut har arbetet med långsiktig hållbarhet uppmärksammats på olika sätt i Sverige och världen. FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling hölls i september 2002 i Johannesburg. Regeringen har presenterat en skrivelse om långsiktig hållbarhet till riksdagen och en skrivelse om resultaten av mötet i Johannesburg (skr. 2001/02:179 och 2002/03:29). År 2003 presenterade Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat sitt slutbetänkande (SOU 2003:31). Trots att FN:s och den svenska regeringens arbete med hållbarhet omfattar såväl social som ekonomisk hållbarhet spelar frågor om en åldrande befolkning en blyg-

sam roll i det svenska materialet. Det finns skäl att understryka att konsekvenserna av de demografiska förändringarna uppmärksammas mer även i detta sammanhang. En intressant öppning för detta är den arbetsgrupp för hållbar utveckling som regeringen har beslutat inrätta under statsrådsberedningen och som bl.a. ska uppmärksamma just demografiska förändringar och dess konsekvenser för hållbarheten.

Förslag nr. 9

Regeringen bör se över arbetet med värdegrundsfrågor inom olika politikområden i syfte att skapa en mer enhetlig etisk grundhållning inom dessa. I denna översyn bör det ingå att ta ställning till om kommittéer och myndigheter på ett mer systematiskt och sammanhängande sätt bör redovisa etiska positioner och argumenta för dessa i utredningar och andra studier. Vi har haft den unika möjligheten att under flera år arbeta med frågor som berör flera politikområden och därför kunnat iaktta de skillnader som finns mellan etiska analyser och plattformar. Inte minst har vi kunnat konstatera att uttalade etiska reflektioner och argument är vanliga inom vissa områden, t.ex. hälso- och sjukvård, medan de ofta är mer outtalade inom andra områden. Som framgått bedömer vi att äldrepolitiken, i likhet med annan politik, bör ha en kritiskt utvecklad värdegrund som hävdar människans värde och människans väl. Men vi vill också peka på att den politiska kulturen överhuvudtaget skulle kunna vinna på en större nyansrikedom, ökad tydlighet och ibland också en redovisad osäkerhet i den etiska reflexionen. Tom etikretorik bör däremot undvikas. Arbetet med vilket språk vi använder och vilka värden och normer vi bejakar är en viktig del av ett vitalt samhällsliv.

3.5.4 Internationellt erfarenhets- och kunskapsutbyte

I FN:s internationella handlingsplan för frågor om åldrande från år 2002, och i den implementeringsstrategi för Europa som antogs samma år, framhålls betydelsen av fortsatt internationellt kunskaps- och erfarenhetsutbyte. De frågor som behandlas i dessa texter gäller många länder, inte minst de västeuropeiska länderna. Även om varje land måste hantera de demografiska utmaningarna

utifrån sina förutsättningar, bl.a. de olika sociala trygghetssystemen, är behovet av fortsatta och intensifierade kontakter över nationsgränserna sannolikt mycket stort framöver.

I vårt diskussionsbetänkande *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) gav vi några exempel på arbetet med äldrepolitiska frågor i andra länder. Sedan betänkandet gavs ut har vi kommit i kontakt med fler sådana exempel som ligger nära vårt eget uppdrag. I Tyskland – ett av de länder som står inför de mest dramatiska demografiska förändringarna – avslutade en kommission inom Förbundsdagen under år 2002 ett sammanlagt närmare tioårigt utredningsarbete på temat en åldrande befolkning (Deutscher Bundestag 2002). Kommissionen har bestått av ledamöter från de politiska partier som är representerade i Förbundsdagen samt av ett tiotal experter. Slutresultatet innehåller analyser och förslag inom några särskilt prioriterade områden: pensioner, invandring, social trygghet samt hälso- och sjukvård. Ett genomgående tema i rapporten är solidaritet mellan generationer.

I Danmark har det statliga Teknologirådet under ett par år arbetat med ett projekt om ”det aldrende samfund” (Teknologirådet 2002). Teknologirådet, vars uppgift är att hjälpa såväl den danska regeringen som Folketinget med aktuellt underlag inom viktiga utvecklingsområden, har knutit till sig en ”fremtidspanel” med representanter för de politiska partier som är representerade i Folketinget. Tillsammans med en referensgrupp med experter inom olika områden har panelen arrangerat hearingar om vad en åldrande befolkning innebär samhällsekonomiskt, inom arbetslivet och för vård och omsorg. Under hösten 2002 arrangerades en avslutande hearing, där ordföranden i SENIOR 2005 var inbjuden för att presentera vårt arbete.

Förslag nr. 10

Fördjupa erfarenhets- och kunskapsutbytet med andra länder när det gäller möjligheterna att möta de utmaningar som följer med en åldrande befolkning. Lika lite som vi kan kopiera lösningar i länder med andra sätt att organisera t.ex. sociala trygghetssystem och vård och omsorg om äldre människor kan vi blunda för att de utmaningar som vi står inför delas av de flesta länder i vår närmaste omvärld. Den svenska regeringen har tidigare spelat en aktiv roll för att få till stånd det arbete som nu pågår om hållbarheten i de

olika vård- och omsorgslösningar som finns inom EU. EU bör också vara en intressant arena för studier och diskussioner som gäller äldre personers delaktighet i arbetsliv, kulturliv, social ekonomi och förhållandet mellan generationerna.

Också Norden bör vara en intressant arena för studier och diskussioner, inte minst när det gäller vård- och omsorgsfrågor och andra frågor om social trygghet där de nordiska länderna har likartade välfärdsmodeller och finansieringsformer för välfärden. Beredningen har under sitt arbete kommit i kontakt med flera intressanta arbeten i de andra nordiska länderna, både när det gäller äldre i arbetslivet och andra områden. När det gäller sambandet mellan kultur och hälsa pågår sedan flera år ett nordiskt samarbete som från svensk sida följts av bl.a. Statens Kulturråd. Även inom detta område finns det viktiga likheter, men också intressanta skillnader, mellan de nordiska länderna, där forskningen och utvecklingsarbetet om kultur och hälsa varit intensivt i bl.a. Norge under senare år.

Även kontakter med andra länder som arbetat framgångsrikt med vissa områden bör fördjupas, inom ramen för internationella organisationer eller genom direkta kontakter mellan svenska myndigheter och dessa länder. Det gäller bl.a. arbete med kontakter över generationsgränser i Japan, USA och andra länder och som uppmärksammas av UNESCO (se kapitel 7).

3.6 Konsekvenser av våra förslag

De åtgärder som föreslås i detta slutbetänkande är främst inriktade på att förbättra förutsättningarna för den utveckling som vi vill se på längre sikt. Det handlar bl.a. om insatser för att starta processer av olika slag samt för att initiera och förstärka forskningen inom olika områden. Vi anger dock i några fall även att regelverk och användningen av statliga styrmedel bör ses över eller förändras. Sammantaget innebär detta att vi inte föreslår nya åtaganden för någon aktör eller så omfattande statliga insatser att dessa inte kan klaras inom ramen för de prioriteringar som regeringen kontinuerligt måste göra inom ramen för sina budgetar. Vi är dock medvetna om att bl.a. de förslag vi presenterar om ett nationellt projekt för äldre i arbetslivet, en försöksverksamhet för service i hemmet och ökad tillgänglighet i boendet kan kräva mer ingående bedömningar av konsekvenser och resursbehov innan de genomförs.

4 Riv ålderstrappan och forma flexibla livsloppsmönster

4.1 Varför behöver ålderstrappan rivas?

SENIOR 2005 bedömer:

Med flexibla livsloppsmönster kan utbildning, arbete, samhällsengagemang och fritid bli parallella spår i alla åldrar och inte bara aktiviteter förknippade med vissa åldrar. Flexibla livsloppsmönster kan bidra till en frigörelse från roller och begränsningar som i dag utgår från uppdelningen av livsloppet i avgränsade fack. Den frigörelsen behöver inte begränsas till åren kring pensionsåldern och därefter. Större möjligheter till karriär och vidareutbildning i 50-årsåldern skulle också kunna underlätta för människor att ägna mer tid åt bl.a. sina barn när man är i 30- och 40-årsåldern.

4.1.1 Traditionella livsfaser bryts upp

En vanlig indelning av livsloppet i samhällsvetenskaplig forskning i dag är att se skolgång, arbete och livet efter pensioneringen som tre separata "fack". Uppdelningen bygger på den plats som en person har i förhållande till förvärvslivet vid olika åldrar. Under de senaste hundra åren har flera olika regleringar institutionaliserat och kronologiserat livsloppet. Därmed skulle, enligt vissa forskare, livsloppen ha blivit alltmer lika och förutsägbara (Öberg 2002). Den tyske sociologen Martin Kohli hävdar att livsloppet kan betraktas som en social institution där den kronologiska åldern är central. Kronologisk ålder är det som skiljer ett stadium från ett annat, t.ex. den välbekanta uppdelningen i en tid för utbildning (man går i skola från 6–7 års ålder till 18–19 års ålder), en tid för arbete, och en tid för pensionärliv (från 65 års ålder). Speciellt om en livsfas börjar associeras med vissa problem eller krav så blir livsfasen

institutionaliserad genom lagstiftning. Skolålder och pensionsålder är två exempel på detta.

Andra forskare har hävdade att levnadsloppen blivit mer flexibla och åldersmässigt differentierade, åtminstone under de senaste decennierna. Tredelningen blir mer och mer upplöst och samhället allt mer "åldersirrelevant" (Öberg 2002). Man arbetar ett tag efter skolan, sedan vidareutbildar man sig, sedan arbetar man igen osv., och övergången till pensionärstillvaron blir alltmer differentierad. Utvecklingen av det moderna konsumtionssamhället har också inneburit en ökad individualisering av livsloppet. Medan målet tidigare var att skapa ett stabilt "jag" blir det allt viktigare att hålla olika möjligheter öppna och undvika fastlåsnings vid en viss identitet. Istället för att använda fotoalbumet som bild av livsloppet har forskare liknat identiteten i dag vid ett videokassetband som kontinuerligt kan raderas och spelas in på nytt (Öberg 2002).

Den mer glättiga bild av pensionärlivet som vi uppmärksammade i kapitel 2 kan ses som ett uttryck för denna förändring. Efter 60–65 års ålder öppnas ett fönster för många människor att göra sådant som de tidigare inte hade tid eller råd att göra, t.ex. att göra längre resor eller studera på nytt, sysselsättningar som tidigare främst ansågs höra till yngre åldrar. För andra handlar det kanske mer om att återhämta sig från ett tungt arbetsliv och tungt dubbelarbete i förvärvslivet och hemmet. Men som vi också kunde konstatera så har dessa nya livsmöjligheter under åldrandet till stor del kommit att förverkligas vid sidan av det övriga samhällslivet. Andelen personer som t.ex. fortsätter förvärvsarbete under åtminstone en del av sin tid eller ha politiska förtroendeuppdrag efter 60–65 års ålder är liten.

Denna utveckling står i kontrast mot de möjligheter under "tredje åldern" som flera forskare och debattörer utvecklat. Den engelske historikern Peter Laslett hävdade i början av 1990-talet att den tredje ålderns möjligheter att förverkliga individuella önskemål också innebär en skyldighet för äldre människor att engagera sig (Laslett 1989). Laslett, själv i 70-årsåldern när boken gavs ut, skriver om hur de äldre som har tid och kraft att delta i samhällslivet kan göra det på olika sätt: genom studier, genom att utöva gamla hantverk som kräver mycket tid, genom sociala insatser i lokalsamhället och engagemang i samhällslivet i stort. Men för att detta ska bli möjligt krävs en positiv förväntan från samhället att de äldre ska kunna och vilja bidra och inte en förväntan på att de ska lämna plats och dra sig undan till avgränsade områden. Även i Sverige har

liknande tankegångar lyfts fram (von Sydow 1999). I Tyskland har den kände psykologen Paul Baltes hävdade att det ”expertkunnande” eller den ”visdom” som många äldre människor utvecklat när det gäller livets komplexitet och svårigheter bättre bör tas till vara i t.ex. arbetslivet och politiken (Baltes 2002). Baltes har t.ex. argumenterat för fler äldre personer i det tyska parlamentet, där personer som är 65 år och äldre bara utgör ett par procent, för samhällets bästa och inte främst för de äldres egen skull.

Men det är inte bara åldrandet som livsfas som är i stöpsleven. Även ungdomstiden förändras. Ungdomsstyrelsen har i en uppföljning av den statliga ungdomspolitikerna pekat på att ungdomstiden kommit att bli allt längre under de senaste decennierna (Ungdomsstyrelsen 2003). Barndomen har förkortats något genom att barn blir fysiskt vuxna tidigare och genom att nya massmedier ger barn i dag en större kunskap om omvärlden än vad barn i motsvarande ålder hade för bara trettio år sedan. Samtidigt har ungdomstiden fått en sorts förlängning i en period av ”ung vuxenålder” med utbildning och en första etablering i arbetsliv och på bostadsmarknad, men före familjebildning och barnafödande. Från att knappast ha existerat före efterkrigstiden har denna livsfas sedan 1970-talet kommit att utsträckas från 20–25 års ålder till 20–30 års ålder.

Utvecklingen har därmed skett samtidigt som den ”yngre” pensionärstiden formats i Sverige. Det kan därför förefalla som om det traditionella livsloppsmönstret håller på att brytas upp med två ”frihetsperioder” före och efter tiden i arbetslivet och den tid då man är beroende av hjälp och stöd från andra. Det kan också verka som om människor aktivt skapar dessa spelrum för självförverkligande och personlig utveckling under livsloppet. Men spelrummen finns bara inom de ramar som samhället sätter. Ungdomsstyrelsen konstaterar att viktiga orsaker till att tiden som ”ung vuxen” blir längre är att personer i 25–30 års ålder får allt svårare att få fasta jobb och hitta ekonomiskt överkomliga bostäder i de delar av landet som många av dem flyttat till för studier och arbete.

Vi kan konstatera att tiden som ”ung pensionär” på motsvarande sätt har skjutits nedåt i åldrarna till följd av att många som fyllt 60 år inte känner sig sedda och efterfrågade i arbetslivet. Eftersom dessa ”frihetsperioder” formas inom de ramar som samhället sätter finns det också stora skillnader mellan människor när det gäller ekonomiska möjligheter att ”förverkliga” sig själva. Inte minst under tiden omkring och efter pensioneringen finns det också betydande skillnader i hälsa mellan socioekonomiska grupper.

4.1.2 En nyckelfråga i äldrepolitiken

De avgörande besluten om liv och livslopp måste människor själva fatta. Som diskussionen ovan visar påverkas dessa beslut ofta av de förutsättningar som politiker och andra beslutsfattare ger, direkt eller indirekt. Att fördjupa kunskaperna om hur detta samspel går till, och hur det skulle kunna ske på ett sätt som bättre tillgodoser både individuella och samhälleliga intressen, är en viktig del av arbetet med att stärka kunskapsunderlaget inför politiska beslut om hur de utmaningar som följer med en åldrande befolkning ska mötas.

Vi hävdar att politiska åtgärder behöver inriktas mot att möjliggöra nya och flexibla former för livsloppsmönster utan ytterligare åldersuppdelningar i samhället. Istället för att ytterligare stycka upp livsloppet i kronologiskt avgränsade block måste det i högre grad vara möjligt att varva arbete, utbildning, samhällsengagemang, familjeliv och fri tid från den tidiga ungdomstiden och fram till att det inte längre är möjligt på grund av sjukdom eller sviktande funktionsförmåga. Tillsammans med kontakter över generationsgränser kan ett sådant öppnare förhållningssätt till livsloppet minska olika former av negativ särbehandling av människor över vissa åldersstreck. Särskilt vill vi peka på behov av insatser som gäller arbetslivet och de demokratiska beslutsprocesserna. Även kulturlivet och den sociala ekonomin erbjuder intressanta möjligheter i detta sammanhang.

Det finns flera skäl som talar för att flexibla livsloppsmönster är en nyckelfråga i den framtida äldrepolitiken. Med flexibla livsloppsmönster i 60- och 70-årsåldern kan de gemensamma behoven av äldre personers kunskaper och erfarenheter i arbetsliv och samhällsliv förenas med människors egna prioriteringar, där många i dag lägger allt större vikt vid den egna fritiden. Flexibla livsloppsmönster, med längre anknytning till arbetslivet, kan också påverka synen på äldres roll i samhällslivet efter pensioneringen. Överhuvudtaget kan flexibla livsloppsmönster luckra upp åldersstreck mer kraftfullt och varaktigt än några enstaka insatser inom olika områden.

Den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD har också lyft fram flexibla livsloppsmönster som en nyckelfråga för ett aktivt åldrande (OECD 1998 och 2000). OECD efterlyser nya möjligheter för människor att använda sin tid på ett mer flexibelt sätt för lärande, arbete, fritid och omsorg. Hinder för detta är bl.a.

bristande hälsa, bristande tillgänglighet, bristande flexibilitet på arbetsplatser – t.ex. för att få tid till barn eller anhöriga som behöver vård – och politiska beslut som inte följt med den demografiska utvecklingen. De lösningar som OECD skisserar omfattar bl.a. en starkare betoning på långsiktigt förebyggande insatser, större uppmärksamhet på ”kritiska” övergångar under livsloppet och en tydlig koppling mellan livsinkomst och pensionsbelopp. Medan åldrandets effekter kan ses hos äldre människor är det hos yngre personer som policyförändringar för ett aktivt åldrande kan komma att få ett verkligt genomslag, konstaterar OECD.

Mer varierade livslopp, med större möjligheter till engagemang inom olika områden samtidigt, kan ses som ett svar på de demografiska och hälsomässiga förändringar som har skett och förväntas ske under kommande år. Med flexibla livsloppsmönster kan dessa förändringar bidra till en frigörelse från roller och begränsningar som i dag utgår från uppdelningen av livsloppet i avgränsade fack. Den frigörelsen behöver inte begränsas till åren kring pensionsåldern och därefter. Tvärtom kan möjligheter att överblicka och disponera en längre tid då ens kunskaper och erfarenheter behövs minska trycket på att arbetsliv, familjeliv och andra aktiviteter måste kombineras under en kort period tidigare i livet. Större möjligheter till karriär och vidareutbildning i 50-årsåldern skulle kunna underlätta för människor att bl.a. ägna mer tid åt sina barn när man är i 30- och 40-årsåldern.

Sverige har i jämförelse med många andra OECD-länder en betydande fördel när det gäller att forma flexibla livsloppsmönster. Det nya pensionssystemet understödjer på flera sätt sådana insatser. Det ger möjligheter till flexibla kombinationer av förvärvsarbete och pensionering, men också ekonomiska incitament för förvärvsarbete högt upp i åren. En diskussion om ändrade livsloppsmönster i 60- och 70-årsåldern behöver inte heller över-skuggas av hot om minskade pensionsnivåer. Även förvärvsarbete efter 70 års ålder bidrar till att höja pensionen.

De senaste årens diskussioner och information om det nya pensionssystemet kan ha skapat en större medvetenhet om att dagens livsloppsmönster kan behöva förnyas. I den Eurobarometer som genomfördes i EU:s medlemsländer år 1999 svarade cirka 80 procent av de tillfrågade svenskarna från 15 år ”ja” på frågan om de tror att människor i framtiden måste gå i pension senare än i dag (Andersson i SOU 2002:29 bilagedel A och Walker 1999). Denna andel var mer än dubbelt så stor som den genomsnittliga andelen i

samtliga EU-länder, som låg på cirka 40 procent. Andelen som trodde att välfärdsstaten skulle fortsätta växa och att de som gått i pension kommer att få det bättre i framtiden var också lägst i Sverige. Endast drygt 9 procent av de tillfrågade svenskarna trodde detta, jämfört med ett genomsnitt på drygt 18 procent i hela EU. Dessa siffror säger dock inget om den egna viljan och de egna drivkrafterna.

4.1.3 Hur kan livsloppsmönster förnyas?

Det är viktigt att betona att livsloppsmönster verkligen kan ändras, även på ganska kort tid. Under 1900-talet skedde två stora "livsloppsförnyelser" i Sverige och flera andra länder: männens pensionsålder sjönk och blev mer enhetlig och kvinnor började förvärvsarbeta i stor skala. Den amerikanska sociologen Janet Giele har uppmärksammat hur sådana innovationer av livslopp går till (Giele 1998). Hon har studerat övergången i USA och västra Tyskland från ett livslopp där kvinnor förväntades dra sig ur arbetslivet när de gift sig (etablerat i en bredare medelklass i mitten av 1800-talet) till en ny norm för kvinnor baserad på mer omfattande utbildning, karriärmöjligheter och mindre familjer. Analysen bygger på demografiska data och stora mängder nedtecknade och detaljerade livsberättelser.

Giele hävdar att förändringen började på allvar först när den definierades som en *förnyelse* istället för att vara ett undantag från den dominerande normen. Det krävdes också att förnyelsen kunde ses som en anpassning till flera omständigheter: kvinnornas egna behov, samhällsliga och ekonomiska realiteter och behovet av deras arbetskraft. Så länge som hustrurs och mödrars yrkesarbete sågs som en fråga om deras egna val- och utvecklingsmöjligheter hände inte mycket. Enligt Giele har dessutom kulturella faktorer avgörande betydelse för om livsloppsförnyelser verkligen får genomslag. Detsamma gäller tidpunkten för när en person kommer i kontakt med det nya. För kvinnor som blev pionjärer i arbetslivet var tonåren och de tidiga vuxenåren avgörande.

Förnyelser av livsloppsmönster medför även svårigheter och risker. Det kan finnas förhållanden som motverkar eller komplicerar sådana förändringar och därför gör dem svårare för enskilda människor. Förändringarna kan också påverka olika grupper på olika sätt och leda till problem både för enskilda människor och för

samhället. En viktig lärdom av de studier om åldrande och genus respektive åldrande och etnicitet som vi refererade i kapitel 2 är att det behövs särskild kunskap om de *utsatta* livslopp som kan präglas av knappa ekonomiska omständigheter eller utanförskap (se avsnitt 4.3).

När det gäller förändringar som berör pensioneringen är effekter på hälsoutvecklingen särskilt intressanta. Den positiva hälsoutvecklingen bland äldre under de senaste decennierna är ett starkt skäl att diskutera möjligheterna till nya former av livsloppsmönster i 60- och 70-årsåldern. Den positiva utvecklingen har dock ägt rum samtidigt som människor i större utsträckning lämnat arbetslivet tidigt. Som framgår av avsnitt 2.2 utgör pensioneringen i dag för många en temporär avlastning som leder till att den subjektiva hälsoupplevelsen ökar. Detta stärker argumenten för flexibla livsloppsmönster, som gör det möjligt att kombinera arbete och fritid. Samtidigt pekar resultaten på vikten av att åtgärder som främjar äldres deltagande i arbetslivet utformas så att de inte påverkar hälsoutvecklingen negativt. En sådan negativ utveckling skulle på sikt även kunna leda till ökade vård- och omsorgskostnader. Effekterna på hälsoutvecklingen måste följas noga, bl.a. med beaktande av skillnader mellan kvinnor och män och grupper med olika ekonomiska förhållanden.

I kapitel 2 refereras resultat som tyder på att upplevelsen av sammanhang och mening under åldrandet underlättas av att den enskilde individen har möjlighet att vara aktiv inom flera livsområden samtidigt. Resultaten kommer från en studie som visar att livsloppsmönstren i dag är starkt betingade av bl.a. klass och kön. Det är viktigt att insatser genomförs och följs upp på ett sätt som tar stor hänsyn till detta. Det är också viktigt att flexibla livsloppsmönster frigör oss från dagens invanda och åldersbestämda roller, men utan att skapa en ny kravkultur när det gäller aktivitet i hög ålder.

Ett av frågetecknen i prognoser över hälsoutvecklingen hos de generationer som snart går i pension är vad mångfalden av roller och ansvar betyder för kvinnors hälsa. Den livsloppsförnyelse som innebär att kvinnor i större utsträckning än tidigare förvärvsarbetar har inte gått i takt med ett mer delat ansvar för hemarbete och barn mellan kvinnor och män. Större möjligheter att vara aktiv och delaktig på flera områden samtidigt kräver också en omprövning av hur ansvaret inom dessa områden är fördelat. En uppenbar risk med flexibla livslopp under 60- och 70-årsåldern är att många

kvinnor pressas att lägga ytterligare ansvar till det ansvar de har för anhörigvård och kanske även passning av barnbarn och annan hjälp till släktingar, vänner och grannar.

Att det finns skillnader i den tid som används för sysslor i hemmet bland män och kvinnor i alla åldrar framgår av SCB:s tidsanvändningsstudie som gjordes åren 2000/2001 (SCB 2003f). Svartsandelen var visserligen relativt liten bland personer mellan 65 och 84 år, men i samtliga studerade grupper ägnar kvinnor mer tid än män åt hemarbete. Samtidigt visar tidsanvändningsstudien att såväl män som kvinnor i åldern 65–84 år har mer fri tid än personer i yngre åldrar, även sedan tid för personliga behov räknats bort. Det handlar om mellan 7,5 och 8,5 timmar, något mer för män. Detta är ett par timmar mer än för barnlösa personer i åldern 45–64 år och nästan dubbelt så mycket som för småbarnsföräldrar. En betydande brist i detta sammanhang är dock att det inte går att säga något bestämt om tiden för omsorg om äldre anhöriga utifrån resultaten. Ett viktigt syfte bakom tidsanvändningsstudien är att få underlag för bedömningen av skillnader mellan kvinnors och mäns tidsanvändning. Den tid som används för barnomsorg analyseras ingående av SCB.

Tabell 4.1. Genomsnittlig tid för aktiviteter i timmar och minuter, alla dagar

	20–64 år		65–84 år	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Förvävsarbete	3,41	5,11	0,06	0,18
Hemarbete	4,06	3,35	4,39	3,37
Personliga behov	10,28	9,28	11,14	11,17
Studier	0,25	0,18	***	0,03
Fri tid	5,06	5,29	7,45	8,15

*** Betyder att skattningen inte är signifikant skild från 0.

Källa: SCB 2003f.

Även om livsloppsförnyelser kan slå igenom relativt snabbt så måste den här typen av förändringar tillåtas ta tid. Ytterst berör de människors förväntningar på livet och samhället. Kvinnors deltagande i arbetslivet ökade snabbt genom att generationer som var i 20- och 30-årsåldern kom i kontakt med nya idéer och normer. Kanske är det personer som i dag är i 40-årsåldern eller i början av

50-årsåldern som på allvar kan vilja sträva efter och förverkliga flexibla livslopp även i 60- och 70-årsåldern? Bland dem som är äldre kan det finnas sådana "pionjärer" som Janet Giele beskriver. Många som i dag närmar sig pensioneringen har dock under decennier ställt in sig på en viss tillvaro sedan man lämnat arbetslivet.

Konjunkturvariationer kan utgöra hinder för livsloppsförnyelser. I början av 1990-talet höjdes det röster för att äldre personer solidariskt skulle lämna sina arbeten till förmån för yngre personer som var utan arbete. I flera andra länder genomfördes också olika åtgärder under 1980- och 1990-talen för att åstadkomma sådana *generationsväxlingar*. Erfarenheterna från dessa länder visar att en minskning av antalet äldre personer i arbetskraften inte verkar ha motsvarats av några positiva effekter på sysselsättningen bland ungdomar (Wadensjö & Sjögren 2000). Under konjunkturuppgången i slutet av 1990-talet kom den demografiska utvecklingen alltmer i fokus och frågan om äldres deltagande i arbetslivet började ses ur nya perspektiv, såväl i Sverige som i andra länder. För en seriös diskussion om flexibla livslopp måste dessa perspektiv hållas vid liv genom nya konjunktursvängningar.

4.2 Öka människors vilja och möjligheter att förvärvsarbeta fram till pensioneringen och därefter

SENIOR 2005 föreslår:

11. Regeringen bör etablera ett femårigt nationellt projekt med syfte att stärka de äldres (50+) ställning i arbetslivet och öka arbetskraftsdeltagandet bland personer som är 50 år och äldre.
12. Regeringen bör främja ytterligare forskning för att kunna möta de frågor som kommer att bli aktuella på den framtida arbetsmarknaden med en åldrande arbetskraft och generationsskiften.
13. Regeringen bör ta initiativ till forskning om effekter på arbetskraftsutbudet om fler ges möjlighet till deltidslösningar i samband med pensioneringen.
14. Utveckla arbetsmiljötillsynen.
15. Utveckla mått och metoder för att beskriva och följa förändringar av arbetskraftsdeltagandet för personer som är femtio år och äldre.
16. Vi uppmanar parterna på arbetsmarknaden att granska och överväga förändringar av pensionsavtalen så att dessa avtal ger större möjligheter till flexibilitet vid utträdet från arbetslivet, inte motverkar rörlighet på arbetsmarknaden och ger ekonomiskt utbyte för den som vill arbeta efter 65 års ålder.
17. Förbättra informationen om det förväntade sammanlagda pensionsutfallet från både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionssystemen till enskilda individer.
18. Regeringen bör ta initiativ till att utveckla nya system för studiefinansiering för vuxna.
19. Regeringen bör beakta värdet av validering för den del av befolkningen som är 50 år och äldre och som vill skaffa sig ny yrkeskompetens i de förslag om hur validering ska genomföras och organiseras som regeringen har för avsikt att lägga fram.
20. Regeringen bör ge NUTEK i uppdrag att sammanställa fakta om äldres företagande och utifrån internationella exempel bedöma värdet av riktade insatser för äldre.

4.2.1 Utgångsläge

Varför är området angeläget i äldrepolitiken?

En utgångspunkt för beredningen är att individen, arbetsgivaren och samhället har ett gemensamt intresse av att fler äldre är aktiva i arbetslivet.

Stora delar av arbetsmarknaden står inför en generationsväxling. Närmare 50 procent av personalen inom vissa yrkesområden förväntas gå i pension fram till år 2015 enligt Arbetsmarknadsstyrelsens bedömning. Äldreavgångarna kommer att vara störst inom gymnasie- och grundskolan, inom offentlig förvaltning och inom vård och omsorg. Generationsväxlingen kan leda till allvarliga kompetensförluster om inte generationsväxlingen planeras på ett sätt så att erfarenheter och kunskaper kan föras vidare från dem som lämnar till dem som träder in i arbetslivet.

För många individer betyder arbetet sociala kontakter och gemenskap, medan arbetet för andra främst är en inkomstkälla. Att kunna påverka pensioneringsprocessen har stor betydelse för livskvaliteten och möjligheten att leva ett rikt liv efter pensioneringen. För många kan pensioneringen innebära att man går från en obalans med för mycket, tungt och tidspressat arbete till en obalans med för lite struktur och för lite att göra. För många ger arbetet en möjlighet att använda sina kunskaper, ingå i en social arbetsgemenskap, vara del i ett större sammanhang och kunna följa utvecklingen, få struktur på tillvaron och ha en sysselsättning (Jonsson 1999).

Tillgången på personal med kompetens och erfarenhet är en nyckelfråga för företagens, organisationernas och myndigheternas effektivitet och lönsamhet. Yngre och äldre medarbetare har olika kompetenser och erfarenheter som snarare kan komplettera än ersätta varandra. Alecta pensionsförsäkringar har på uppdrag av SENIOR 2005 analyserat och diskuterat de värden som äldre medarbetare tillför företag och organisationer. I rapporten finns personalekonomiska kalkylexempel som visar att många arbetsgivare tar på sig stora kostnader genom att erbjuda avgångspensioner eller genom att inte vidta åtgärder som kan bidra till att fler äldre orkar och vill arbeta kvar på arbetsplatsen (SOU 2002:29 bilagedel C).

Samhällets intresse av att fler är i arbete har att göra med de samhällsekonomiska effekterna av förändringar i balansen mellan antalet förvärvsarbetande och antalet pensionärer. Tillväxt och väl-

färd är beroende av tillgången på arbetskraft och att en tillräckligt stor andel av befolkningen är i arbete. Riksförsäkringsverkets analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna visar att ett högt arbetskraftsdeltagande bland personer i åldrarna 55–64 år inte löser problemen, men kan mildra konsekvenserna av den demografiska utvecklingen de kommande decennierna när andelen äldre i befolkningen ökar (Riksförsäkringsverket 2002).

Vad menar vi här med "äldre"?

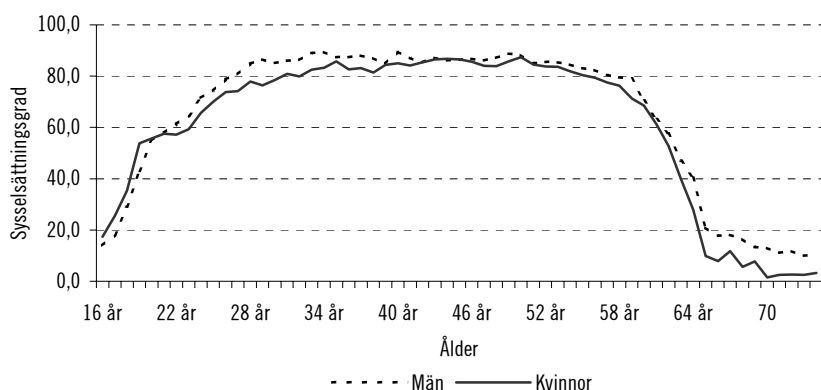
När beredningen talar om äldre i arbetslivet menar vi personer som är 50 år och äldre. Det är vid den åldern då många på grund av sin ålder betraktas som äldre och då många får problem att vara kvar och utvecklas i arbetslivet.

Det finns ingen allmänt vedertagen åldersgräns för när man är äldre i arbetslivet. Det är i stället en fråga om när man betraktas som äldre eller när ålder blir ett problem. Det varierar i olika yrken och branscher. I branscher där fysisk styrka är viktig uppträder problemen tidigare och man blir också betraktad som äldre tidigare än i yrken där erfarenhet är en tillgång.

I den tidigare refererade studien som försäkringsbolaget Alecta gjort visar det sig att ett antal tillfrågade chefer spontant beskrev personer i åldern 45–55 år som äldre. Andra studier visar på liknande resultat. I bl.a. två norska studier framkommer att man räknas som äldre från 54 års ålder. Det var små skillnader mellan typer av verksamheter och mellan personer med olika utbildning, kön och ålder (Solem 2001).

Andelen förvärvsarbetande är som högst för både män och kvinnor runt 50 års ålder. Från 55 års ålder minskar andelen sysselsatta snabbt. År 2002 var 82 procent av 55-åringarna sysselsatta. För 60-åringarna hade andelen sysselsatta sjunkit till 69 procent och för 64-åringarna till 34 procent. Detta kan vara ett tecken på att det är i åldrarna efter 60 år som många får problem att vara kvar i arbetslivet. Problemen med att byta arbete, få vidareutbildning och göra karriär kan börja ännu tidigare, för många redan från 40-årsåldern. Dessutom visar Arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik att personer äldre än 50 år och som förlorar sitt arbete har svårt att återinträda på arbetsmarknaden och att arbetslöshetsperioderna tenderar att bli längre än för yngre personer.

Figur 4.1. Andel sysselsatta av befolkningen 16–74 år 2002



Källa: SCB/AKU.

Hur förhåller sig inriktningen till nationella mål inom andra politikområden och statliga myndigheters ansvar?

Inriktningen att stärka de äldres ställning i arbetslivet överensstämmer väl med arbets- och kompetenslinjen, som är grunden i svensk arbetsmarknadspolitik och som innebär att anställning ska gå före åtgärder eller passivt kontantstöd. Om det inte finns arbete ska den arbetslöse erbjudas lämplig utbildning eller en praktikplats, som i sin tur kan leda till ett arbete. Arbetslinjen innebär också ett motverkande av att arbetslöshetsförsäkringen används som en del i en förtida pensionering av arbetslösa. Principen handlar om att göra alla delaktiga i samhället och förhindra att grupper ställs utanför. Den handlar också om att var och en ska göra rätt för sig efter förmåga.

Det långsiktiga målet för arbetsmarknadspolitikerna är att uppnå full sysselsättning. År 1996 fastslog regeringen att den öppna arbetslösheten skulle halveras till 4 procent till år 2000. Detta mål kompletterades år 1998 med ytterligare ett mål, nämligen att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska öka från 74 procent 1997 till 80 procent år 2004. I början av år 2003 var sysselsättningsgraden 77,5 procent och enligt Arbetsmarknadsstyrelsens bedömning kan målet nås först år 2007. För att uppnå

målet krävs särskilda insatser för att höja andelen sysselsatta i befolkningen 55 år och äldre.

EU fastställde i mars 2001 målet att sysselsättningsnivån i åldersgruppen 55–64 år skulle öka från 38 procent till 50 procent år 2010. Sverige ligger över denna nivå. År 2002 var den genomsnittliga sysselsättningsnivån 68 procent i dessa åldrar. I mars 2002 fastställdes ytterligare ett mål som innebär att den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetslivet inom EU ska ha ökat med fem år till år 2010.

4.2.2 Framtida utveckling

Vilka är hindren för att öka människors vilja och möjligheter att förvärvsarbeta fram till pensioneringen och därefter?

Brist på samordning och samverkan mellan aktörerna

För att vända nuvarande trend att allt fler lämnar arbetslivet i förtid krävs åtgärder inom många olika politikområden och av berörda aktörer både centralt och lokalt på arbetsplatserna. Staten har en viktig roll, men kan inte ensam via lagstiftning vända trenden att allt fler träder ut ur arbetsmarknaden allt tidigare. Arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar att i avtalsförhandlingar stärka och stödja de äldres ställning på arbetsplatsen. Det är ett långsiktigt arbete som tar tid och kräver många åtgärder inom olika områden i samverkan mellan olika aktörer. En viktig utgångspunkt för detta arbete är att aktörerna på arbetsmarknaden är överens om problemen och inom sina olika områden agerar för att skapa medvetenhet om problemen och undanröja hindren.

En stor del av arbetet med att stärka de äldres ställning i arbetslivet handlar om att förändra attityderna hos arbetsgivare, arbetskamrater och fackliga företrädare om värdet av ett högt arbetskraftsdeltagande bland personer som är 50 år och äldre. En studie från Riksförsäkringsverket visar t.ex. att sju av tio arbetsgivare uppger att de sällan eller aldrig nyanställer personer över 50 år och varannan arbetsgivare instämmer i påståendena att yngre är bättre utbildade än äldre och att yngre har lättare att ta till sig förändringar på arbetsplatsen än äldre (Riksförsäkringsverket 2001a). Det är också viktigt att förändra attityderna till förvärvsarbete hos de äldre själva. Några studier från senare år visar att en stor del av befolkningen inte vill eller tror att de kommer att arbeta fram till

65 års ålder (Riksförsäkringsverket 2001 och Arbetslivsinstitutet 2001). Att förändra attityder tar lång tid och kräver ett systematiskt och tålmodigt arbete av många aktörer på olika nivåer. Informationsinsatser, samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare om arbetsförutsättningarna, tydliga regler/personalpolicy på arbetsplatserna som inte missgynnar äldre och överensstämmelse mellan målsättningar och vad man gör är exempel på medel i ett långsiktigt arbete med att förändra attityder.

Skillnaderna i ohälsotal mellan olika åldersgrupper är stora och ökar med stigande ålder. I delbetänkandet från utredningen om analys av hälsa och arbete (SOU 2002:62) konstateras att en viktig faktor som bidragit till de ökade ohälsotalen är den kraftiga ökningen av andelen äldre i arbetsför ålder. Andelen 55–64-åringar kommer att fortsätta öka fram till år 2006 och kommer att leda till ett ökat tryck på ohälsotalet om inget görs. Åtgärder som bidrar till att minska ohälsotalen har därför stor betydelse för den äldre arbetskraftens möjligheter att vara kvar i arbete och för det totala arbetskraftsdeltagandet. Det finns därför anledning att särskilt uppmärksamma de äldres situation och analysera konsekvenserna av de förslag som diskuteras och de åtgärder som vidtas för att minska ohälsan i arbetslivet utifrån de äldres situation.

Regeringens 11-punktsprogram för ökad hälsa i arbetslivet är ett initiativ för att förbättra arbetsvillkoren och minska ohälsan i arbetslivet. Målet är att halvera frånvaron på grund av sjukskrivning fram till år 2008. Åtgärderna koncentreras till tre områden: förebyggande arbetsmiljö, åtgärder för snabb återgång till arbete vid ohälsa samt forskning. Trepårtssamtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter är en av punkterna i programmet. Resultatet av Trepårtssamtalen är ett åtgärdsprogram – ”Ett arbetsliv för alla” (Regeringskansliet 2003). Åtgärdsprogrammet är en bred översikt över de åtgärdsområden regeringen och arbetsmarknadens parter anser vara de viktigaste, inom vilka konkreta program och handlingsplaner ska arbetas fram. Programmet är utgångspunkten för fortsatt samarbete mellan parterna och ska fram till år 2008 utvärderas kontinuerligt av en arbetsgrupp med representanter från arbetsgivare, arbetstagare och regeringskansliet. Ett av områdena i åtgärdsprogrammet rör åtgärder för att öka äldres arbetskraftsdeltagande. Av trepartssamtalens rapport framgår att parterna är överens om att de ekonomiska hinder som kan finnas för att anställa och bibehålla äldre i arbetslivet ska undanröjas. En nationell grupp med representanter för arbetsgivare, arbetstagare och rege-

ring bör inrättas med ansvar för åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre. Arbetsgivare och arbetstagare förbinder sig att inom sina respektive avtalsområden se över de regler som försvårar anställningsbarheten hos äldre arbetskraft och staten förbinder sig å andra sidan att se över de lagar som försvårar för anställbarheten hos äldre arbetskraft. Svenskt Näringsliv lämnade Treparsamtalen innan de avslutades. Huvudskälet var att man inte ansåg att dessa samtal löser problemen med den höga sjukfrånvaron.

I Danmark, Norge och Finland har regeringarna under senare delen av 1990-talet tagit initiativ till seniorpolitiska insatser i samverkan med aktörerna på arbetsmarknaden (se rapport i bilagedel B). I Danmark tillsatte regeringen år 1997 ett *seniorpolitiskt initiativutvalg* med uppgift att inspirera och ge råd till arbetsministern om politiska åtgärder på seniorområdet, öka erfarenhets- och informationsutbytet mellan aktörerna samt förankra och ge stöd för de åtgärder som vidtas centralt. I utvalget fanns företrädare för arbetsmarknadens parter och berörda departement och myndigheter. Finlands regering tog år 1998 initiativ till ett femårigt nationellt projekt i syfte att stärka de äldres ställning på arbetsmarknaden. Projektet genomfördes under mottot Erfarenhet är ett nationellt kapital. Socialministeriet har haft huvudansvaret för projektet som genomförts i nära samverkan med Arbetsministeriet och Undervisningsministeriet. Till programmet var knutet en ledningsgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och organisationer. I Norge har den norska regeringen givit Senter for Seniorpolitikk i uppdrag att under fem år (2001–2005) genomföra ett *Nasjonelt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet*. Det övergripande målet för krafttaget är att stimulera till en god arbetsmiljö och en god personalpolitik för att fler ska kunna och vilja vara kvar i arbetslivet längre. Det program som ligger till grund för det nationella krafttaget har utarbetats i samverkan med parterna på arbetsmarknaden och berörda myndigheter (se rapport i bilagedel B).

Gemensamt för de initiativ som tagits i Danmark, Norge och Finland är att de har varit en tydlig politisk markering av vikten av att öka de äldres arbetskraftsdeltagande och stärka de äldres ställning i arbetslivet. Inom ramen för projekten har man bedrivit informationsinsatser till befolkningen och till speciella målgrupper. Man har också initierat och stött forsknings- och utvecklingsarbete samt uppmärksammat och undanröjt en del hinder i regelverken.

Vår bedömning är att motsvarande initiativ borde tas av den svenska regeringen. Målsättningen med ett svenskt projekt bör vara att vända trenden där allt fler lämnar arbetslivet allt tidigare och lägga grunden till en långsiktig förändring av synen på äldre (50+) och se dem som en resurs att satsa på. Formerna för utvärdering bör läggas fast och mätbara mål bör formuleras innan projektet startar. Utgångspunkten i arbetet ska vara insikten om att de arbetsförhållanden och de möjligheter till kompetens- och karriärutveckling som erbjudits under tidigare perioder av yrkeslivet har stor betydelse för den senare delen av yrkeslivet och att det finns sociala och ekonomiska värden i att människor i olika åldrar kan arbeta tillsammans på arbetsplatserna.

För att projektets målsättning ska uppnås bör parterna tillsammans bl.a.:

- Skapa samsyn och medvetenhet om problemen genom samverkan mellan aktörerna på arbetsmarknaden och undanröja de hinder som identifierats.
- Förändra attityderna till äldre i arbetslivet genom bl.a. informationsinsatser.
- Sprida kunskap om bl.a. ålder och arbetsförmåga och hur arbetet kan organiseras så att äldres resurser tillvaratas. Detta kan ske genom att förmedla forskningsresultat och identifiera och initiera ny forskning.
- Stimulera och initiera utvecklings- och förändringsarbete på arbetsplatserna för att visa hur man kan utveckla arbetsorganisation och ledarskap och vilka effekter det får för individer, samhälle och arbetsgivare. Det kan bl.a. ske på det sätt man gjort i Danmark, Norge och Finland med att utbilda nyckelpersoner och konsulter som kan bistå arbetsplatserna med att starta förändringsarbetet.

Projektet bör ge förutsättningar för en *bred samverkan mellan parterna* på arbetsmarknaden och berörda myndigheter. I projektet bör därför följande organisationer och myndigheter vara representerade:

Arbetsmarknadens parter:

Svenskt Näringsliv
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
LO
SACO
TCO

Myndigheter:

Arbetslivsinstitutet
Arbetsmarknadsverket
Arbetsmiljöverket
Riksförsäkringsverket
Skolverket
Högskoleverket
Folkhälsoinstitutet

Projektet bör samordnas på hög politisk nivå och ge förutsättningar för ett kraftfullt genomförande. Projektet bör vara en tydlig politisk markering och medge samordning och samverkan mellan olika politikområden.

Brister i arbetsorganisation och ledarskap

Beredningen konstaterar i diskussionsbetänkandet (SOU 2002:29) att arbetsförmåga är ett relativt begrepp som refererar å ena sidan till den enskildes resurser i form av hälsa, utbildning, erfarenheter, motivation och å den andra sidan till arbetstillfredsställelse och arbetsförhållanden. Goda personliga resurser behöver inte innebära att personen har en hög arbetsförmåga om inte arbetsförhållandena är goda. På samma sätt kan goda arbetsförhållanden inte uppväga svaga personliga förutsättningar. Att den fysiska arbetsförmågan sjunker med stigande ålder är ett naturligt biologiskt faktum (se bl.a. Ilmarinen 1999). Professor Ilmarinens forskning vid Institutet för arbetshygien i Finland visar att både män och kvinnor i fysiskt tunga arbeten har lägre genomsnittlig arbetsförmåga än de personer som har mentalt krävande arbeten. Grundproblemet enligt Ilmarinen är att arbetets krav och mänskliga resurser utvecklas i olika riktningar.

Utmaningen inför framtiden är att anpassa arbetsförhållandena utifrån insikter och kunskaper om hur arbetsförmågan förändras med stigande ålder. Ledarskapet har därför en avgörande betydelse för att de äldres kompetens tas tillvara och att arbetsförutsättningarna anpassas till individens arbetsförmåga. Brister i den fysiska arbetsförmågan kan i många fall avhjälpas med olika anpassningsåtgärder och hjälpmedel. För personer med fysiskt krävande arbeten är alternativet många gånger att hitta andra arbetsuppgifter

som överensstämmer med arbetstagarens fysiska och mentala förmåga.

Arbetsmiljöåtgärder är ofta lönsamma. Försäkringsbolaget Alecta har i sin rapport visat hur personalekonomiska beräkningar kan användas som beslutsunderlag vid investeringar i bättre arbetsmiljö (SOU 2002:29 bilagedel C). Utgångspunkten för kalkyl-exemplet är att funktionskapaciteten hos en äldre medarbetare (55+) har sjunkit under de krav som arbetet ställer. I exemplet visas vilka de ekonomiska effekterna blir i form av produktivitetsökningar för såväl den enskilde medarbetaren som för arbetsgruppen om åtgärder vidtas så att funktionskapaciteten återställs till den nivå som arbetet kräver.

Enligt arbetsmiljölagstiftningen har arbetsgivare ansvar bl.a. för att anpassa verksamheten till arbetstagarens individuella förutsättningar och bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete. Metoder och system för att uppmärksamma arbetsmiljöproblem som har betydelse för den äldre arbetskraftens arbetsförmåga behöver utvecklas. Inom ramen för Arbetsmiljöverkets utvecklingsprogram om stress och arbetsorganisation har ett sådant arbete påbörjats (ARNE-projektet). I projektet uppmärksammas de äldres situation särskilt. I samverkan med Arbetstlivsinstitutet pågår arbete med att utifrån nuvarande vetenskapliga kunskapsläge om äldre och arbete utarbeta en praktisk tillämpbar handledning för arbetsmiljöinspektörerna för att användas vid inspektionerna. De teman som kommer att belysas berör fysisk belastning, arbetstider, skiftgång, sömn och återhämtning, kompetensutveckling samt arbetsanpassning och rehabilitering.

Möjligheterna till flexibla arbetstider är begränsade

Beredningen konstaterar i diskussionsbetänkandet *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) att många människor av hälsoskäl är förhindrade att arbeta heltid. Andra värderar fritiden högt eller har närstående som är i behov av vård och tillsyn och kan därför uppleva en konflikt mellan arbetslivet och familjelivet. Deltidslösningar kan därför, enligt beredningen, vara ett sätt att göra det möjligt och intressant för många, som annars hade slutat helt, att vara kvar i arbetslivet längre än vad de annars hade varit.

I diskussionsbetänkandet redovisas studier som visar att många medelålders och äldre vill minska sin arbetstid och att många redan

har minskat arbetstiden. Arbetslivsinstitutets enkätstudie från år 2001 visar t.ex. att 68 procent av kvinnorna och 54 procent av männen i åldrarna 50–64 år vill minska sin arbetstid de sista åren före pensioneringen (Arbetslivsinstitutet 2002). Riksförsäkringsverket konstaterar i en studie om utträdesvägar (Riksförsäkringsverket 2002) att många, särskilt i de äldre åldersgrupperna, arbetar deltid och kombinerar lön från förvärvsarbete med ersättningar från olika ersättningssystem eller eget kapital. De vanligaste inkomsterna som kan förknippas med utträde ur arbetslivet i åldersgruppen 55–59 år var år 1999 för både kvinnor och män förtidspension, sjukpenning eller arbetslöshetsförsäkring. För män och kvinnor i åldersgruppen 60–64 år var förtidspension och tjänstepension de vanligaste inkomstslagen. Endast en mindre del (ca 5 procent) utnyttjade möjligheten att göra förtida uttag från ålderspensionen.

Professor Eskil Wadensjö har på uppdrag av SENIOR 2005 redovisat vad man utifrån svensk och internationell forskning vet om effekterna på arbetskraftsutbudet om fler ges möjlighet till delpensionering (se rapport i bilagedel B). I rapporten konstaterar Eskil Wadensjö att det varken i Sverige eller internationellt finns forskning som kan belägga effekterna på arbetskraftsutbudet om fler ges möjlighet att arbeta deltid. En grundläggande fråga är om deltidsarbete leder till lägre eller högre antal arbetstimmar. Leder möjligheten till deltidsarbete till att fler är sysselsatta? Hur påverkar möjligheter till deltidsarbete antalet arbetade timmar per person i arbete? Svaren på dessa båda frågor kan tillsammans ge svar på frågan vilken effekt som överväger – att fler arbetar eller att antalet arbetade timmar per person bli mindre – och därmed på frågan hur det totala antalet arbetstimmar i ekonomin förändras.

Effekter på antalet arbetade timmar om fler ges möjlighet till delpensionering har både en arbetsmedicinsk och en ekonomisk-analytisk grund och antalet arbetade timmar är inte givet i förväg. I rapporten diskuterar Wadensjö olika typer av effekter man skulle kunna förvänta sig.

- En effekt kan vara att en del personer som annars skulle ha fortsatt att arbeta fram till ordinarie pensionsålder kommer att ta erbjudande om delpension. Inkomstbortfallet för individen uppvägs av värdet av mer fritid.

- En annan effekt kan vara att en del personer väljer delpension istället för att välja eller nödgas välja andra typer av tidigt utträde på heltid. Alternativen delpension å ena sidan och ersättning på heltid från andra socialförsäkringssystem å andra sidan behöver inte tidsmässigt ligga helt i samma fas. Möjligheten till delpension kan bidra till att förtidspension inte blir aktuellt för personer i 60-årsåldern om man vet att det finns möjlighet till delpension nära i tiden. Delpension kan också bidra till att fler personer orkar förvärvsarbeta fler år än man annars hade kunnat.
- En tredje effekt är att delpensionering kan påverka arbetskraftsdeltagandet inte bara direkt jämfört med att i stället välja heltidsarbete eller heltidspension utan också senare genom att påverka hälsan. Deltidsarbete kan för en del betyda ett bättre hälsotillstånd jämfört med vad det skulle ha varit vid fortsatt heltidsarbete och kanske också jämfört med pensionering på heltid. Risken för sjukskrivningar kan minska och i sin förlängning risken för förtidspension under åren fram till ålderspension. Detta kan innebära att den negativa effekten på antalet arbetstimmar för personer som annars hade tänkt fortsätta arbeta på heltid motverkas.

Det är, enligt Wadensjö, beklagligt att det finns så få undersökningar av det svenska delpensionssystemet då det internationellt sett är ett intressant experiment. Han menar att det skulle vara möjligt att använda data från delpensioneringssystemet för att få kunskap om vilka som blev delpensionerade, hur delpensioneringen påverkade antalet sjukskrivningar och förtidspensioneringar för att på det sättet kunna beräkna vilka effekter delpensionssystemet har på antalet personer i arbetskraften och på antalet arbetade timmar.

Wadensjö redovisar exempel på erfarenheter av system för gradvis pensionering i USA och Japan. I dessa länder finns system som gör det möjligt att minska arbetsinsatsen genom att byta arbetsuppgifter eller arbetsgivare och att finansiera inkomstbortfallet med pension som arbetsgivaren betalar. I både USA och Japan är det vanligt att man går i pension relativt tidigt. Pensionen blir låg, men många kombinerar pensionen med inkomst från ett nytt arbete, ofta ett deltidsarbete och i regel inte lika krävande arbete som tidigare. I Japan har den anställdes arbetsgivare en avgörande roll att hjälpa den som pensioneras att få en ny anställning. I USA pågår en diskussion om hur man ska kunna förbättra möjligheterna

att under slutet av arbetslivet trappa ner arbetsinsatsen på samma arbetsplats utan att behöva byta arbete. Ett sådant system skulle, enligt många arbetsgivare, ge möjligheter att kombinera delpensionering med en gradvis infasning och upplärning av nya medarbetare.

Anledningen till att de system som finns i USA och Japan inte finns i Sverige är, enligt Eskil Wadensjö, att avtalspensionssystemen för många är konstruerade på ett sådant sätt att lönen under de sista åren är avgörande för hur stor pensionen blir främst för dem som har inkomster som överstiger taket inom socialförsäkringssystemet. Enligt Eskil Wadensjö innebär detta att "nedtrappning av arbetsinsatserna som vore arbetsmedicinskt motiverad leder till lägre pension om den kombineras med lägre lön. Det gör att fortsatt arbete i karriärbefattningen eller tidig avgång på heltid framstår som de ekonomiskt sett mest fördelaktiga alternativen. En annan förklaring är att det förutsätter att det finns en fungerande arbetsmarknad för äldre".

I Sverige har det statligt subventionerade deltidspensionssystemet avskaffats. Det allmänna pensionssystemet ger möjlighet att från 61 års ålder ta ut sin inkomstpension eller kombinera pension med förvärvsarbete. I arbetsrätten finns dock inte motsvarande rätt att gå ner i arbetstid. Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler har i betänkandet *Semesterlagen och övriga ledigheter* (SOU 2003:54) övervägt lagstiftning om rätt till deltidstjänst för den som är i åldrarna från 61 till 67 år. Kommitténs slutsats var att inte lägga något lagförslag i frågan. Skälen till ställningstagandet var att det är svårt att bedöma effekterna på arbetskraftsutbudet och hur en lagstiftning kommer att påverka kollektivavtalen om avtalspensionerna.

Inkomstbortfallet för den som väljer att förkorta sin arbetstid från 61 år kan till en del kompenseras med partiellt uttag av den allmänna inkomstpensionen. Tjänstepensionssystemen ger dock inte samma möjlighet till flexibelt utträde ur arbetslivet som det allmänna pensionssystemet. I rapporten *Kollektivavtalade tjänstepensioner som incitament för högre arbetskraftsdeltagande* (se bilagedel B) har vi konstaterat att den som går ner i arbetstid och lön före 65 år kan få betala arbetstidsminskningen med lägre pension. De flesta tjänstepensionsavtal medger inte att pensionen tas ut på deltid och inom vissa avtal kan den som vill arbeta efter 65 års ålder inte tjäna in mer pension.

En effekt av de förmånsbestämda systemen som finns för statligt och kommunalt anställda samt för privatanställda tjänstemän är att en arbetstidsminskning i slutet av arbetslivet kan innebära betydligt lägre pension. Anledningen är att tjänstepensionerna i de förmånsbestämda systemen beräknas utifrån den pensionsgrundande lönen under åren närmast före pensioneringen. I tjänstepensionsavtalen för statligt och kommunalt anställda ger löner över inkommtaket på 7,5 inkomstbasbelopp rätt till kompletterande förmånsbestämd tjänstepension utöver den avgiftsbestämda pensionen för löner upp till taket. Nertrappning av arbetstiden för dem som omfattas av dessa avtal kan därför innebära att rätten till kompletterande pension försvinner helt om lönen hamnar under taket några år före pensioneringen. I de avgiftsbestämda systemen är pensionen intjänad och kan inte försvinna.

De flesta pensionsavtalen medger inte att pensionen tas ut på deltid. Enligt avtalet för kommunalt anställda är det dock möjligt att ta ut pension på deltid från 61 års ålder om den kombineras med överenskommelse om arbetstidsminskning i motsvarande grad. Förändringar i lagen om anställningsskydd, som trädde i kraft den 1 januari 2003, ger arbetstagaren rätt att kvarstå i anställningen till 67 års ålder. Den normala pensionsåldern enligt tjänstepensionsavtalen är 65 år och statligt anställda och privatanställda tjänstemän kan inte tjäna in mer pension efter 65 års ålder. I pensionsavtalet för privatanställda tjänstemän finns dessutom en regel om att den som tar ut pension före 65 års ålder slutar arbeta. Arbete i mindre omfattning tillåts dock om arbetstiden är kortare än åtta timmar per vecka.

För att kunna utnyttja pensionssystemens flexibilitet och kunna välja måste man förstå systemen och veta vilka konsekvenser alternativa val får. Det kan vara svårt för den som vill ta reda på vilken pension man kan räkna med och hur arbetsinsatsen åren före och efter 65 år påverkar den slutliga pensionen. Information ges från olika håll. Information om den allmänna pensionen ges årligen av Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten i det "orange kuvertet". Information om tjänstepensioner lämnas av arbetsgivaren och respektive pensionsförvaltare. För den som planerar att ta ut sin pension på heltid från 65 års ålder och har varit anställd hos samma arbetsgivare under hela arbetslivet är det inte några större problem att beräkna utfallet. Däremot blir det svårt att beräkna det samlade pensionsutfallet på kort och lång sikt för dem som vill utnyttja de möjligheter som det allmänna pensionssystemet

met ger att ta ut sin pension före 65 års ålder på hel- eller deltid eller förlänga sitt yrkesliv efter 65 års ålder. Extra svårt blir det för den som haft flera anställningar inom olika avtalsområden och dessutom tillhör en åldersgrupp som berörs av övergångsbestämmelser.

Sedan några år tillbaka pågår arbete med att utveckla metoder för att kunna ge en samlad information om det förväntade pensionsutfallet från både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionssystemen till enskilda individer. På sikt ska även privata pensionsförsäkringar redovisas. Arbetet samordnas av Riksförsäkringsverket.

Många blir kvar i yrken som de inte trivs med eller inte orkar med

Många arbetar i yrken och på arbetsplatser som de inte vill eller orkar vara kvar i. För att fler ska vilja och kunna vara kvar i arbetslivet bör möjligheterna att byta yrke eller anställning förbättras. Starta eget kan också vara ett alternativ till anställning. Bibehållen anställningstrygghet och inkomsttrygghet är en förutsättning för att den enskilde ska *vilja* byta anställning. Kompletterande utbildning är många gånger en förutsättning för att *kunna* byta anställning.

Den som byter arbetsgivare eller lämnar sin anställning för att t.ex. starta eget företag förlorar anställningstryggheten. Lång anställningstid på en och samma arbetsplats ger normalt ett starkt anställningsskydd och ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och sjukdom. Att få tjänstledighet för att pröva annat arbete skulle kunna vara ett sätt att göra det möjligt att pröva annat arbete med bibehållen anställningstrygghet. I arbetsrättslagstiftningen finns regler om rätt att gå ned i arbetstid eller vara ledig från arbetet i vissa syften som t.ex. föräldraledighet, studieledighet och ledighet för att vårda närstående. Vid ledighet på dessa grunder ges arbetstagaren rätt att återgå i anställning och gå tillbaka till det arbete som han eller hon hade före ledigheten. Rätt till tjänstledighet kan regleras i avtal mellan parterna. Inom det statliga löne- och förmånsavtalet (Alfa) ges t.ex. den anställde rätt att vara tjänstledig under högst tre år för att upprätthålla en annan tidsbegränsad statlig anställning. Avtalet ger inte motsvarande rätt till tjänstledighet för att arbeta på den övriga arbetsmarknaden, men det är vanligt att man får sex månaders tjänstledighet.

Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas) har i betänkandet *TID – för arbete och ledighet* (SOU 2002:58) föreslagit en ny bestämmelse i arbetstidslagen som ålägger arbetsgivaren att pröva arbetstagarens önskemål om arbetstidens längd eller förläggning. Arbetstagarens önskemål ska tillgodoses om det enligt arbetsgivarens bedömning är förenligt med verksamhetens krav. Om önskemålen inte tillgodoses ska arbetsgivaren motivera sitt beslut.

De förmånsbestämda pensionssystemen är konstruerade så att full förmånpension får den som efter 28 års ålder har en tjänstetid på 30 år. För den med kortare tjänstetid reduceras pensionen. Den så kallade tidssamordningen av anställningar på arbetsmarknaden har under senare år successivt upphört förutom inom ITP-planen. Tidigare fanns det på hela arbetsmarknaden regler i de olika tjänstepensionsavtalen som innebar att vid beräkning av anställningstiden även tid hos annan tidigare arbetsgivare tillgodoräknades. Denna förändring kan leda till lägre pensioner för den enskilde men också negativa konsekvenser för samhället genom att minska personalrörligheten mellan olika arbetsmarknadssektorer (se rapport i bilagedel B).

Möjligheter för äldre att finansiera studier via det statliga studiemedelssystemet är begränsade. I vårt diskussionsbetänkande *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) anser vi att det är angeläget att de äldres möjligheter att finansiera sina studier förbättras. Det kan ske genom förändringar i det statliga studiemedelssystemet eller genom att införa individuella kompetenskonton eller andra studiefinansieringssystem. Beredningen konstaterar att det i dag saknas studiestödssystem för den äldre arbetskraften. För den som fyllt 41 år är möjligheterna att få studiemedel via det statliga studiemedelssystemet begränsade. I förslaget om individuella kompetenskonton (SOU 2000:119) finns inga åldersgränser för vem som är berättigad till studiestöd. Att införa system med individuella kompetenskonton kan därför vara ett sätt att förbättra de äldres möjligheter till studiefinansiering.

Utredningen om individuellt kompetenssparande (SOU 2000:119) lade i december 2002 fram ett förslag till ett nytt skattesubventionerat individuellt kompetenssparande. Under år 2002 lade regeringen fram en proposition om riktlinjer för hur kompetenskontona ska genomföras (prop. 2001/02:175). Avsikten var att systemet skulle genomföras den 1 juli 2003. Vissa tekniska problem återstår dock att lösa. Det gäller bl.a. hur systemet ska

organiseras, vissa skatteregler och vilka utbildningar som ska vara premieberättigade. Regeringen avser att under mandatperioden återkomma med förslag i frågan.

*Validering är ett sätt att värdera kunskap och kompetens som man skaffat sig både i och utanför det formella utbildningssystemet. System och metoder för validering saknas. Frågan har utretts av bl.a. utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens (SOU 2001:78). I departementsskrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23) ger departementet sin bedömning av hur frågan ska hanteras. I skrivelsen anges att validering bör bli aktuell främst i tre sammanhang. För att definiera utgångsnivån för vidare studier, för att under utbildningen klarlägga kunskapsnivån och för att kunna anpassa innehållet i och/eller förkorta studietiden för den enskilde samt för att dokumentera färdigheter inför ansökan om anställning eller i samband med personalutveckling.*

Det finns flera skäl varför validering kan bidra till att underlätta för äldre att skaffa sig ny kompetens. Det finns i princip inga åldersgränser för tillträde till det formella utbildningssystemet, men däremot ställs det ofta formella utbildningskrav, som många äldre saknar. Validering kan därför för dem som saknar de formella utbildningskraven vara ett sätt att få tillträde till utbildning. Validering kan också vara ett sätt att förkorta utbildningstiden för den som genom yrkeserfarenhet har skaffat sig kunskaper på annat sätt och det kan vara ett sätt att komma in på arbetsmarknaden för den som saknar formell dokumenterad kompetens, men har lång yrkeserfarenhet.

I betänkandet från Utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens (SOU 2001:78) ges förslag om hur validering kan organiseras och genomföras. För att stimulera och ge reella möjligheter till personer äldre än 50 år att genomgå validering föreslår utredningen att studiemedel ska kunna utgå utan någon övre åldersgräns. Frågan om validering handläggs i Regeringskansliet och regeringen har för avsikt att i samband med budgetpropositionen 2003 ta ställning till hur validering ska genomföras och vem som ska ha ansvaret och hur det ska finansieras.

*Egenföretagande kan vara ett alternativ till anställning. Beredningen konstaterar i diskussionsbetänkandet *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) att egenföretagare ofta är yrkesverksamma längre än anställda och många ser egenföretagande som ett sätt att kunna kontrollera sin arbetssituation. Det är därför enligt beredningens*

mening angeläget att stimulera och underlätta egenföretagande. För personer som yrkesarbetat i många år och skaffat sig kunskaper, erfarenheter och kontakter kan egenföretagande vara ett intressant alternativ till anställning för att kunna styra och kontrollera sin arbetssituation. Arbetslivsinstitutets enkätstudie visar att många som vill fortsätta yrkeslivet efter normal pensionsålder vill göra det som egna företagare och att de som redan är företagare är nöjda med sitt yrke och vill fortsätta som egenföretagare (Arbetslivsinstitutet 2002). Det finns dock lite data sammanställt som beskriver de äldre företagarna. Vilka motiven är, vid vilken ålder man startar och hur länge man fortsätter att driva företaget, vilken typ av företag det är och hur överlevnaden är för de företag som startas av personer sent i livet jämfört med företag som startas av yngre personer.

Särskilda statliga satsningar pågår inom NUTEK för att underlätta och stimulera kvinnor, ungdomar och invandrare att starta eget företag. Motsvarande satsningar har däremot inte gjorts för äldre personer. På myndigheten har man börjat intressera sig för hur kompetens och erfarenheter bland personer som passerat 50 år kan användas för att starta egna företag. I andra länder finns exempel på hur man vidtagit åtgärder för att främja fortsatt förvärvsarbete bland äldre och hur man utvecklat program för att främja entreprenörskap bland äldre. Dessa exempel har man för avsikt att studera och överväga om det är möjligt och önskvärt att införa liknande program i Sverige.

Arbetslivsinstitutet konstaterar i rapporten *Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv* (Ds 2002:56) att det på dagens arbetsmarknad blir allt vanligare att många arbetstagare arbetar under förhållanden som liknar eller i vart fall inte skiljer sig nämnvärt från uppdragstagares villkor. I stället för att anställa personal blir det allt vanligare att företagen anlitar bemanningsföretag, egna företagare och entreprenörer för att utföra de uppgifter som anställd personal tidigare utfört. Det tycks, enligt Arbetslivsinstitutet, finnas huvudmän som ställer som villkor för samarbete att den arbetspresterande parten ska driva egen verksamhet och betala sina egna sociala avgifter. Detta trots att arbetsuppgifterna i princip är identiska med de anställdas arbetsuppgifter och att den arbetspresterande parten ekonomiskt är helt eller i vart fall nästan helt beroende av en huvudman. För välutbildade och resursstarka grupper kan denna utveckling vara utvecklande och stimulerande. För svaga grupper kan den däremot innebära ökad osäkerhet.

Ett hinder för att starta eget företag och lämna en anställning kan vara att den trygghet som arbetslöshets- och sjukförsäkringen ger försämras. I departementsskrivelsen *Företags- och anställningsformer i förändring* (Ds 2003:27) från Näringsdepartementet har den frågan studerats. Enligt utredningens bedömning förefaller det som om varken arbetslöshets- eller sjukförsäkringen är ett hinder för att starta eget. Men sannolikt är det så att det finns människor som överväger att starta företag men som avstår för att de är rädda att förlora den trygghet som systemen ger den som är anställd. Arbetslösa som skulle kunna ta tillfälliga uppdrag avstår för att man inte vill bli betraktad som företagare i arbetslöshetsförsäkrings mening. En av tio av dem som kombinerar företagande med anställning vill fortsätta med det för att kunna behålla det skydd som arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen ger den som är anställd.

Ett problem som lyfts fram i utredningen är att många företagare inte känner till att den sjukpenninggrundande inkomsten för egenföretagare baseras på nettointäkten i firman, medan den sjukpenninggrundande inkomsten för den som bedriver verksamhet i aktiebolagsform bestäms av den lön som tas ut ur bolaget. Dessa skillnader får störst betydelse under företagets uppbyggnadsskede då nettointäkten eller den lön som kan tas ut ur bolaget är låg. Egenföretagare kan under uppbyggnadsskedet få en fiktiv sjukpenninggrundande inkomst beräknad på skälig lön för liknande arbete som anställd. Denna möjlighet finns inte för den som bedriver verksamhet i aktiebolagsform.

Ett annat problem gäller osäkerheten när arbetslöshetsersättning utgår. Företagare har rätt till arbetslöshetsförsäkring när den personliga verksamheten i företaget helt har upphört eller vid tillfälligt uppehåll i verksamheten. Någon verksamhet får över huvud taget inte bedrivas i företaget och ersättning vid tillfälligt uppehåll får bara utnyttjas en gång per rörelse och person. Det finns inga absoluta regler om hur länge företaget ska vara nerlagt innan man kan starta på nytt. Detta kan, enligt utredarna, skapa osäkerhet. Ersättningen baseras på den genomsnittliga inkomsten av verksamheten under de tre senaste åren före avecklingsåret. Om verksamheten bedrivits kortare tid än tre år baseras dagpenningen på de genomsnittliga inkomsterna under den tid verksamheten bedrivits. Om företaget har lagt ned verksamheten inom 12 månader från start, kan dagpenningen baseras på en tidigare inkomst av anställ-

ning som företagaren hade i direkt anslutning till verksamhetens start. I utredningen ges inga förslag till förändringar.

De som hamnat utanför arbetsmarknaden har svårt att få ett nytt jobb

För människor över 50 års ålder som hamnat utanför arbetsmarknaden kan det vara svårt att hitta ett nytt jobb. Det kan även gälla personer som har pension men vill förvärvsarbeta under flexibla förhållanden. Beredningen pekar i diskussionsbetänkandet på flera hinder för återinträde på arbetsmarknaden, bl.a. attityder till äldre, brist på utbildning, höga pensionskostnader för arbetsgivarna och arbetsrättsliga regler vid anställning.

Den äldre arbetskraften har enligt lagen om anställningsskydd en relativt högre grad av anställningsskydd än yngre arbetstagare. Detta ger den äldre arbetskraften som redan har ett arbete ett gott anställningsskydd, men kan också innebära svårigheter att få ett nytt jobb för den som står utanför arbetsmarknaden. Denna högre grad av anställningsskydd för personer 45 år och äldre kan innebära att arbetsgivare tvekar att nyanställa äldre och därmed ta på sig de åtaganden som en tillsvidareanställning innebär. Enligt lagen om anställningsskydd är huvudprincipen att anställningsavtal ska gälla tills vidare. Vid en tillsvidareanställning är anställningstiden inte bestämd på förhand och anställningen upphör i normalfallet först efter uppsägning. En arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller ålder har ett starkt skydd mot uppsägning. Äldre arbetstagare särbehandlas positivt vid uppsägning på grund av arbetsbrist då de får tillgodoräkna sig längre arbetstid och därmed har företräde till fortsatt arbete i förhållande till dem med kortare arbetstid enligt regeln ”sist in först ut”. Vid beräkning av anställningstidens längd har arbetstagare som fyllt 45 år rätt att tillgodoräkna sig en extra anställningstid. För varje anställningsmånad som arbetstagaren påbörjat efter 45 års ålder får den anställde tillgodoräkna sig en extra anställningsmånad, men dock högst 60 månader.

Generösare regler för tidsbegränsade anställningar skulle kunna öka arbetsgivarnas benägenhet att nyanställa och göra det lättare för äldre personer som står utanför arbetsmarknaden att få ett nytt arbete. Lagen om anställningsskydd tillåter tidsbegränsade anställningsavtal i vissa fall, t.ex. under vissa förutsättningar vid arbete under viss tid, viss säsong eller visst arbete. För arbetstagare som

har fyllt 67 år får dock tidsbegränsade avtal träffas generellt. Regeln är tillämplig både vid nyanställningar och i de fall parterna i samband med pensionsavgång är överens om att omvandla en tidigare tillsvidareanställning till en tidsbegränsad anställning.

I rapporten *Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv* (Ds 2002:56) föreslår Arbetslivsinstitutet en ny förenklad modell för reglering av tidsbegränsade anställningar. Förslaget gäller alla oavsett ålder och syftar till att:

- Underlätta inträdet på arbetsmarknaden genom att liberalisera möjligheterna att använda tidsbegränsade anställningar under begränsade perioder.
- Motverka att arbetstagare under lång tid eller permanent befinner sig i långa eller på varandra följande tidsbegränsade anställningar.
- Göra det lönsamt att tillsvidareanställa arbetstagare efter 18 månader.

Förslaget har remissbehandlats och frågan bereds inom Regeringskansliet.

Arbetsgivarnas pensionskostnader i de förmånsbestämda systemen ökar med den anställdes löneökning och ålder. Av riksdagens revisorers granskning av statens avtalsförsäkringar (Rapport 2001/02:11) framgår att arbetsgivarens premiekostnad ökar kraftigt med arbetstagarens ålder, lönenivå och löneökningar. För att mildra dessa åldersdiskriminerande effekter bör finansieringssystemen ses över. Motsvarande problem finns, enligt revisorerna, även inom andra avtalsområden.

Arbetsgivarnas kostnader för de avgiftsbestämda systemen är åldersneutrala. Däremot kan arbetsgivarnas pensionskostnader för de förmånsbestämda systemen öka med den anställdes ålder och löneutveckling och speciellt för dem med löner över 7,5 inkomstbasbelopp. Enligt de förmånsbestämda tjänstepensionsavtalen PA-03 och ITP betalar arbetsgivaren en premie till ett pensionsförsäkringsinstitut för att garantera en pensionsförmån på en viss procent av slutlönen. Ju högre lönen är, ju högre lönelysten och ju äldre den anställda är desto högre premie måste arbetsgivaren betala för att garantera pensionsförmånen. Inom ITP-planen finns vissa regler som gör att premieökningarna begränsas. Enligt PFA-planen betalas inga premier, men kostnaden för den förmånsbestämda delen av pensionssystemet är densamma. I stället för att

betala in premier till ett försäkringsinstitut ska arbetsgivarens kostnader bokföras som en pensionsskuld i kommunens eller landstingets räkenskaper. Utgiften för pensionerna sprids däremot ut under den tid pensionerna betalas ut (se rapport i bilagedel B).

Brist på jämställdhet mellan kvinnor och män och kvinnor i arbetslivet

I mitten av 1960-talet var kvinnornas arbetskraftsdeltagande drygt 50 procent, medan männens arbetskraftsdeltagande var nära 90 procent. Sedan dess har kvinnornas arbetskraftsdeltagande ökat kontinuerligt fram till 1990-talet och var år 2001 79 procent, medan männens arbetskraftsdeltagande hade minskat något till 84 procent. Jämfört med andra länder är kvinnornas arbetskraftsdeltagande högt i Sverige.

Av de 783 500 personer i åldrarna 55–64 år som fanns i arbetskraften¹ år 2002 utgjorde kvinnornas andel 48 procent och männens andel 52 procent. Sysselsättningsgraden är lägre för kvinnor än män. År 2002 var den genomsnittliga sysselsättningsgraden 66 procent för kvinnorna i åldersgruppen 55–64 år och 71 procent för männen i åldersgruppen 55–64 år. En större andel kvinnor än män arbetar deltid. Av kvinnorna i arbetskraften arbetade 37 procent i åldersgrupperna 55–64 år deltid år 2002. Motsvarande andel män som arbetade deltid var 22 procent. Män är i majoritet bland egna företagare. Av de drygt 100 000 företagarna i åldrarna 55–64 år var 74 procent män och 26 procent kvinnor år 2002 (SCB AKU).

Kvinnornas ställning i arbetslivet påverkas av arbetsfördelningen i hemmet och hur ansvaret för att vårda barn, föräldrar och andra närstående fördelas. Resultaten av SCB:s tidsanvändningsstudie pekar i riktning mot att kvinnor tar på sig huvuddelen av ansvaret för hemarbetet och att ett sätt att begränsa det totala arbetet är att minska förvärvsarbetet, åtminstone temporärt. Män tycks inte uppleva att de har samma krav på sig att anpassa sitt förvärvsarbete (SCB 2003t).

Kvinnor och män befinner sig på olika delar av arbetsmarknaden. Könsegregeringen i arbetslivet tar sig bl.a. uttryck i att många yrken, arbetsplatser och näringsgrenar domineras av antingen kvinnor eller av män (horisontell segregering) och i att kvinnor i

¹ I arbetskraften ingår sysselsatta inklusive tillfälligt frånvarande och arbetslösa.

större utsträckning än män befinner sig i lägre positioner (vertikal segregering). Arbetsmarknadens kraftiga könssegregering i Sverige hänger nära samman med att många kvinnor är anställda i vård- och omsorgssektorn, vilken är mer utbyggd i Sverige än i andra länder. Könssegregeringen är en viktig faktor för att förklara olikheter mellan kvinnor och män i inflytande, status, inkomster och hälsa (Arbetslivsinstitutet 2000).

Yrken som domineras av kvinnor har lägre status, är lägre avlönade, mer fysiskt krävande, kräver kortare utbildningstid, innebär mindre utvecklings- och karriärmöjligheter, är mer monotona samt erbjuder mindre beslutsutrymme jämfört med yrken som domineras av män. Kvinnorna utgör majoriteten av de anställda inom den offentliga tjänstesektorn, medan män dominerar inom industrin. I den privata tjänstesektorn är könsfördelningen mera jämn.

Kvinnornas löner är genomgående lägre än männens även om löneskillnaderna varierar med ålder, yrke och utbildningsbakgrund. Kvinnornas genomsnittliga månadslön är cirka 80 procent av männens (SCB 2001b).

Fler kvinnor än män tvingas av hälsoskäl att lämna arbetslivet i förtid. I åldersgruppen 55–64 år uppbär fler kvinnor än män sjukersättning och förtidspension. Kvinnornas ohälsotal (antal dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringsersättning, förtidspension och sjukbidrag) var år 2002 i åldersgruppen 55–59 år 95,6 dagar och för åldersgruppen 60–64 år 140,1 dagar. Motsvarande ohälsotal för männen var 67,6 respektive 114,3 dagar (Riksförsäkringsverket 2003).

Bristen på jämställdhet gör att kvinnor och män har olika förutsättningar i arbetslivet. Denna ojämlikhet bidrar också till att det får konsekvenser för pensionernas storlek och möjligheter att utnyttja flexibilitet i det allmänna pensionssystemet.

- Förhållandet att fler kvinnor än män arbetar deltid och att kvinnornas löner genomgående är lägre än männens och att pensionen beräknas på livsinkomsten, gör att kvinnornas pensioner i genomsnitt blir lägre än männens. Detta får också konsekvenser för kvinnornas ekonomiska möjligheter att utnyttja flexibiliteten i det allmänna pensionssystemet.
- Möjligheterna till utveckling och karriär i arbetslivet är sämre i kvinnodominerade yrken än i mansdominerade yrken och i yrken med jämn könsfördelning. Detta kan bidra till att många kvinnor inte vill vara kvar i arbete.

- Fler kvinnor än män lämnar arbetslivet med långtidssjuk-skrivning och förtidspension. En förklaring är att många av kvinnoyrkena finns inom den offentliga tjänstesektorn. Studier som bl.a. HpH-utredningen låtit göra visar att sjuktalen inom kommunala arbetsområden som vård, skola och omsorg är betydligt högre än inom andra områden (SOU 2002:5). De höga sjuktalen inom den offentliga tjänstesektorn kan enligt Svenska Kommunförbundet till en del bero på att andelen äldre kvinnor är högre inom dessa sektorer än inom andra sektorer (Svenska Kommunförbundet 2001). Många studier tyder också på att sjukligheten för både män och kvinnor är lägre i köns-integrerade yrken än i mans- och kvinnodominerade yrken (Arbetslivsinstitutet 2000).
- På den könssegregerade arbetsmarknaden finns det färre kvinnoyrken än mansyrken. Det gör det svårare för kvinnorna än för männen att hitta ett nytt arbete för den som hälsoskäl eller andra skäl vill byta yrke.

Är de ekonomiska incitamenten för arbetsgivare och anställda otillräckliga?

Anställningsstöd är en form av lönesubvention till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa. Syftet med anställningsstöden, som sedan år 1998 finns som ett arbetsmarknadspolitiskt program, är att underlätta för långtidsarbetslösa att få ett arbete. Anställningsstöd kan vara allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd eller särskilt anställningsstöd. Målgruppen för de olika anställningsstöden varierar med hur länge man varit arbetslös, med åldern och under vilken tid ersättning utgår och hur stor ersättningen är. Målgruppen för det särskilda anställningsstödet var då det infördes år 2002 personer som fyllt 57 år och varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under 24 månader. Målgruppen har från den 1 juli 2003 vidgats till att omfatta även långtidsarbetslösa personer under 57 år. Vidare gäller från den 1 juli 2003 att personer över 61 år som inte kan ta ett reguljärt arbete inom pendlingsavstånd får anvisas ett nytt anställningsstöd hos samma arbetsgivare efter noggrann prövning av personens möjlighet att få ett arbete utan stöd. Skälet till denna ändring är hänsyn till den äldre som bör få slippa en rundgång mellan arbetslöshet och åtgärder åren före pensionen (prop. 2002/03:44). Särskilt anställ-

ningsstöd lämnas med ett belopp som motsvarar 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag. Antalet nya deltagare i anställningsstöden totalt var år 2002 cirka 16 400 personer. Av deltagarna var knappt 3 200 eller 19 procent personer 55 år och äldre. Antalet deltagare i det särskilda anställningsstödet var cirka 500 personer varav cirka 200 var kvinnor (AMS 2003).

Det allmänna pensionssystemet ger starka incitament att förlänga arbetslivet. Varje extra arbetsår, även efter 65 år, ger en betydande ökning av pensionen. Exempelvis ger fulltidsarbete fram till 70 år i många fall cirka 50 procent högre pension för åren därefter. Även deltidspension kombinerat med deltidsarbete ger god utdelning.

För de flesta anställda har lönen och löneutvecklingen betydelse för viljan att förlänga arbetslivet. Ur SCB:s lönestatistik kan man utläsa att lönen är som högst för både män och kvinnor i femtioårsåldern. Därefter tenderar löneutvecklingen att avstanna eller sjunka (SCB 2001b). Anställda över 50 år måste värderas för vad de kan och vad de gör och ges samma möjlighet till utveckling och karriär som yngre kollegor. Med lönen kan arbetsgivaren på ett tydligt sätt påverka attityderna till äldre och visa hur man värderar erfarenhet och åldersmångfald på arbetsplatsen

Kan förändringar i skattesystemet ge ytterligare incitament för arbetsgivarna att anställa äldre och för fler anställda att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden eller kombinera förvärvsarbete med pension? Professor Sven-Olof Lodin har på beredningens uppdrag redovisat möjliga metoder för skattestimulans för äldres fortsatta förvärvsarbete (se rapport i bilagedel B).

Om förändringar ska göras i skattesystemen bör de, enligt Lodin, ske i överensstämmelse med de fördelningsprinciper som den svenska inkomstbeskattningen grundar sig på och utgå från förmågoprincipen, dvs. att skatt ska betalas efter bärkraft. Nedsättning av inkomstskatten för äldre arbetskraft kan komma att strida mot den principen. Ålderspensionärer har normalt tjänat in sin pension och det borde därför, enligt Lodin, finnas få fördelningspolitiska invändningar mot vissa skattelättnader för att stimulera till att fortsätta arbeta hel- eller deltid efter uppnådd pensionsålder. Om lägre skatt kan locka dem att arbeta längre innebär det en minskad belastning för de yngre generationerna utöver de allmänna samhällsekonomiska fördelar som deras arbete medför. Inte heller torde det finnas några mer avgörande fördelningspolitiska invändningar mot vissa skattelättnader för arbetsgivare om de

behåller äldre arbetskraft längre i arbetsstyrkan än vad som annars skulle ha skett. Den del av den äldre arbetskraften som ännu inte uppnått normal pensionsålder, men som till stor del lämnar arbetslivet i dag, måste i princip anses stå till arbetsmarknadens förfogande på samma villkor som yngre arbetskraft. Att bevilja denna grupp arbetstagare särskilda skatteförmåner skulle kunna upplevas orättvist av stora delar av befolkningen och strida mot den fördelningspolitiska huvudprincipen. Att införa sådana förmåner torde därför kräva mycket tunga samhällspolitiska skäl för att komma i fråga.

Skattestimulanser till arbetsgivarna kan utformas på olika sätt. Lodin visar på två möjliga sätt för att sänka kostnaderna för arbetsgivarna. Det principiellt riktigaste sättet vore att minska lönekostnaderna genom *nedsättning av arbetsgivaravgifterna*. För att uppnå en tillräckligt effektiv stimulans torde det i praktiken medföra att alla arbetsgivaravgifter bortsett från ålderspensionsavgiften och sjukförsäkringsavgiften, som båda är förmånsanknutna, bör avskaffas för arbetskraft äldre än 60 år och löneskatt avskaffas för dem över 65 år. Om man anser att de som är under 65 år bör bära samma börda som yngre arbetskraft är en möjlig väg att infasa lättnaden genom en mindre nedsättning vid 60 års ålder som därefter successivt ökar med stigande ålder för att uppgå till full nedsättning vid 65 års ålder. Ett sådant system blir emellertid administrativt mycket tungrott. Av såväl administrativa skäl som av likformighetsskäl är dock, enligt Lodin, ett *extra avdrag eller skattereduktion i relation* till lönekostnaderna för arbetskraften över en viss ålder den tekniskt mest lämpade och enklaste metoden att tillämpa. För att en sådan åtgärd ska få någon effekt bör den, enligt Lodin, vara minst 40 procent av arbetskostnaderna.

Ett skäl som, enligt Lodin, talar för lämpligheten av *inkomstskattelättnader på arbetsinkomster* är att arbetsinkomster i det progressiva skattesystemet medför att skattebelastningen på arbetsinkomsterna för de flesta pensionärer blir högre än innan de pensionerades. Detta beror på att arbetsinkomsten blir marginalbeskattad ovanpå pensionsinkomsten. Detta minskar lönsamheten och incitamentet till arbete utöver pensionen. Ur denna synvinkel kan det vara värdefullt med ett system som undanröjer eller i vart fall minskar dessa höjda marginalskatteeffekter på arbetsinkomster.

Behovet av eventuella skattestimulanser för att få den äldre arbetskraften att fortsätta arbeta är dock mindre i dag än vad det var tidigare med det gamla pensionssystemet, enligt Lodin. Anled-

ningen är att det nuvarande allmänna pensionssystemet ger starka incitament att arbeta.

Om man vill ge åldersgruppen 65 år och äldre skattelättnader är, enligt Lodin, en *skattereduktion* med förslagsvis 20 procent av arbetsinkomsten, dock högst 20 000 kronor den lämpligaste lösningen. För åldersgruppen 61–64 år bör av skattepolitiska skäl endast en begränsad skattereduktion medges med förslagsvis 1 000 kronor, dock högst 10 000 kronor. Lodins beräkningar visar att förvärsavdrag i form av s.k. skattereduktion med viss del av arbetsinkomsten ger goda effekter i alla inkomstlagen om den kompletteras med ett tak för att inte gynna höginkomsttagare mer än andra. Skattereduktionstekniken ger samma marginaleffekt för alla och är administrativt enkel att genomföra.

Andra sätt att sänka skatten och minska marginaleffekterna kan, enligt Lodin, vara att *beräkna skatten på pensionsinkomster och arbetsinkomster separat* inom ramen för förvärsinkomstbeskattningen. Förändringen är dock komplicerad att genomföra på grund av gällande grundavdragssystem. Ett annat sätt är att medge ett *särskilt förvärsavdrag* för den äldre arbetskraftens arbetsinkomster.

En ofta föreslagen väg att minska skattetrycket är att medge *förhöjt grundavdrag* för äldre arbetskraft. Ett sådant system är emellertid mindre effektivt ur incitamentssynvinkel, då dess huvudeffekt är en sänkning av den totala skatten utan effekt på marginalskattens höjd och utan incitament till ökat förvärsarbete annat än i det lägsta inkomstskiktet.

En annan metod att minska den marginalskattehöjande effekten kan, enligt Lodin, vara att *beskatta pensioner som kapitalinkomst*. Denna metod är inte lämplig då den medför skattehöjningar för de flesta med låg pension, då de härigenom skulle gå miste om grundavdragseffekten för denna del av inkomsten. En mer begränsad möjlighet av samma slag men utan denna nackdel, är att inkomst från *privata pensionsförsäkringar behandlas som kapitalinkomst*. Med denna metod undviks den höjning av marginalbeskattningen av arbetsinkomster som förekommer av pensionsförsäkringsinkomster kan medföra. Enligt Lodins beräkningar ger metoden med kapitalinkomstbeskattning av pensionsinkomsterna i allmänhet mycket små lättnader och medför betydande lättnader endast i mycket höga inkomstlagen. I låga inkomstlagen inträffar däremot i några fall till och med skattehöjningar. Därför torde denna metod knappast komma i fråga.

Sammantaget visar Lodins beräkningarna av det *statsfinansiella utfallet* att de extra skatteintäkter som det förlängda deltagandet i arbetslivet kan medföra uppgår till ca 6,5 miljarder jämfört med minskningen av skatteintäkterna på ca 13 miljarder för de redan aktiva grupperna. Det ger netto en minskning av skatteintäkterna på cirka 6,5 miljarder kr. Beräkningarna bygger på antagandet att förvärvsarbetande i åldrarna 61–64 år medges skattereduktion på 10 procent och förvärvsarbetande 65 år och äldre med 20 procent. Arbetsgivarna medges ett extra avdrag för personalkostnaderna för anställda 61 år och äldre med 40 procent. Andelen förvärvsarbetande förväntas i åldrarna 61–64 år öka med 20 procent och 20 procent i befolkningen 65 år och äldre antas förvärvsarbete på heltid. Tar man emellertid hänsyn också till besparingarna inom pensionsystemet, som kortsiktigt uppgår till ca 6,4 miljarder kr, skulle de diskuterade stimulansåtgärderna i det korta perspektivet dock vara självfinansierade. I ett längre perspektiv torde de emellertid leda till en nettokostnad för det allmänna på ca 5 miljarder kronor.

Man bör, enligt Lodin, emellertid också beakta de samhällsekonomiska vinster det kan innebära att sysselsättningen, om beräkningarna stämmer någorlunda, kanske ökar med nära 100 000 helårsarbeten med en motsvarande ökning av nationalinkomsten. Därutöver förändras försörjningskvoten så att andelen förvärvsarbetande ökar i förhållande till antalet pensionärer. Också de positiva effekterna på de äldres välbefinnande liksom deras förstärkta ekonomiska situation, när de senare går i pension, bör beaktas.

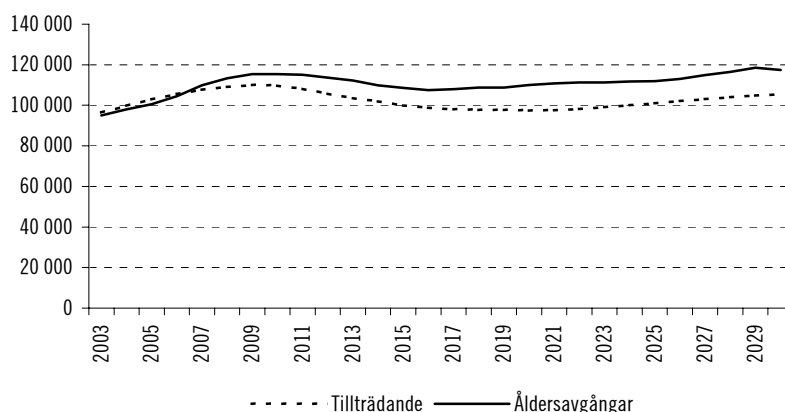
Beredningens bedömning är att det för närvarande inte finns skäl för att föreslå skattestimulanser för arbetsgivare och arbetstagare. De ekonomiska incitament som redan finns i det nya allmänna pensionssystemet och anställningsstöden till arbetsgivarna kommer sannolikt att vara starka. Dessutom kan en förväntad arbetskraftsbrist i framtiden leda till att behovet av särskilda skattesubventioner för företagare som anställer personer över 50 år kommer att minska. Det finns däremot anledning för regeringen att noga följa utvecklingen av hur anställningsstöden används och i vilken mån det allmänna pensionssystemet ger tillräckliga incitament att förlänga arbetslivet.

Hur bråttom är det att undanröja hindren och vilka är riskerna om detta inte lyckas?

Om man inte lyckas med att få fler att förlänga sitt arbetsliv finns det risk för att det i framtiden kommer att bli brist på både arbetskraft och kompetens på arbetsmarknaden. De stora pensionsavgångarna under det närmaste decenniet i kombination med att en allt mindre andel av befolkningen kommer att vara i åldrarna 20–64 år gör att det är bråttom att vidta åtgärder för att öka människors vilja och möjlighet att förvärvsarbeta fram till pensioneringen och därefter.

År 2007 beräknas antalet äldre som lämnar arbetsmarknaden vara större än antalet ungdomar som träder in på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstyrelsen har beräknat in- och utflödet på arbetsmarknaden utifrån SCB:s befolkningsprognos från år 2003 och utifrån antagandet om att arbetskraftsdeltagandet bland befolkningen i åldersgrupperna 20–30 år och 50–64 år ligger kvar på samma nivå som år 2002. Enligt beräkningarna kommer cirka 5 700 fler äldre att lämna arbetsmarknaden än ungdomar som träder in på arbetsmarknaden år 2010. Underskottet beräknas öka till ca 12 500 personer år 2020 och därefter under åren fram till år 2030 variera mellan 11 000 och 13 000 personer.

Figur 4.2. Tillträdande ungdomar och äldreavgångar från arbetsmarknaden



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsens bearbetning av SCB:s befolkningsprognos från år 2003.

Då arbetsmarknaden står inför en generationsväxling är det viktigt att den kompetens och den erfarenhet som många i den äldre arbetskraften har kan användas för att introducera och handleda yngre personer som träder in på arbetsmarknaden.

Vilka indikatorer kan användas för att följa förändringar och vilka är möjligheterna att arbeta med mätbara mål?

De mått som i dag används för att mäta arbetskraftsdeltagandet bland befolkningen som är 50 år och äldre är åldern för den faktiska pensionsåldern eller åldern för utträde ur arbetslivet och andelen sysselsatta i olika åldersgrupper.

I beredningens diskussionsbetänkande *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) finns beskrivet hur åldern för utträde ur arbetslivet beräknas. Dessa mått mäter olika saker och går inte att jämföra med varandra. Ett av måtten beskriver den genomsnittliga åldern då sjukersättning/aktivitetsersättning beviljats eller då uttag av allmän ålderspension gjorts beräknade utifrån RFV:s statistik. Ett annat mått beskriver den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetskraften beräknad utifrån SCB:s arbetskraftsundersökningar och ett tredje mått den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetslivet beräknad utifrån SCB:s inkomststatistik. För att löpande kunna följa upp EU:s mål från år 2002 att den genomsnittliga utträdesåldern fram till år 2010 ska öka med fem år pågår arbete på EU-kommissionen med att fastställa mått för att mäta den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetslivet. Av de sex olika mått som analyserats varierar den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetslivet i Sverige år 2001 från 60,0 till 63,8 år. För hela EU varierar utträdesåldern från 57,7 till 60,3 år (EU 2003a).

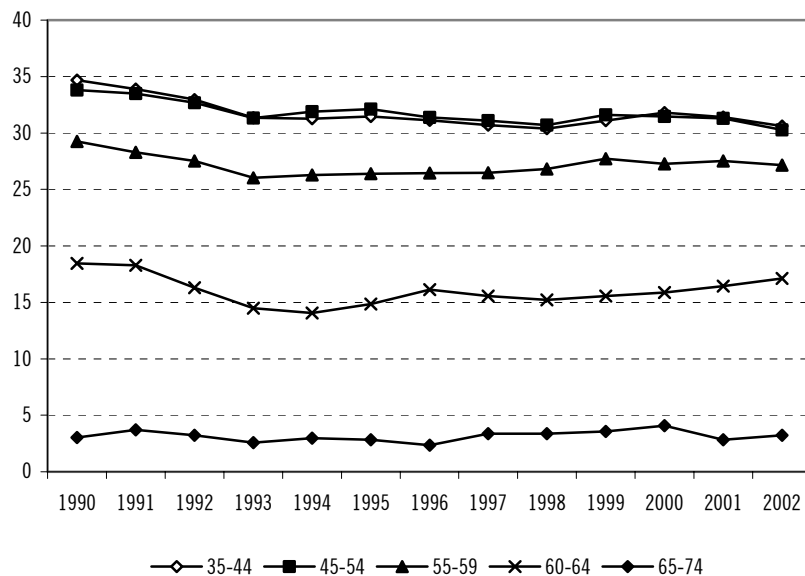
Den genomsnittliga åldern för utträdet ur arbetslivet och andelen sysselsatta i olika åldersgrupper förutsätter att man antingen är yrkesverksam eller inte yrkesverksam och att utträdet från arbetsmarknaden sker definitivt. Mått som beskriver hur mycket man faktiskt arbetar i olika åldrar saknas. Riksförsäkringsverket har i rapporten *Olika sätt att belysa omfattningen av de äldres deltagande i arbetslivet* (se bilagedel B) visat hur man kan använda SCB:s arbetsmarknadsstatistik för att beskriva hur mycket befolkningen i olika åldrar arbetar mätt som antalet arbetade timmar.

Arbetskraftsdeltagandet mätt på det sättet visar bl.a. att kvinnor i åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år ökat sin arbetstid per

capita under perioden 1990–2002 och för 60–64-åringarna kan noteras en uppåtgående trend de senaste åren. De äldre männen har en längre arbetstid per capita år 2002 än under lågkonjunkturen före 1990-talet, men till skillnad från männen i åldrarna 35–54 år har de äldre männen ökat sin arbetstid sedan bottenåret 1993–1994.

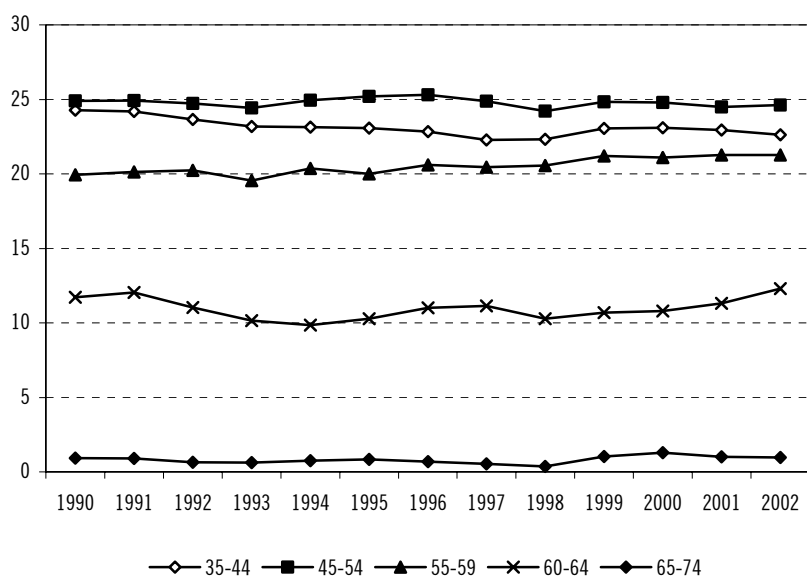
Figur 4.3. Antalet faktiskt arbetade timmar per vecka och person i befolkningen

Män



Källa: SCB/AKU.

Kvinnor



Källa: SCB/AKU.

Denna typ av mått ger oss möjlighet att visa hur stor andel av det totala antalet timmar olika åldersgrupper bidrar med. Män och kvinnor i åldersgruppen 60–64 år stod år 2002 för 5,3 procent av det totala antalet arbetade timmar. Om denna åldersgrupp skulle arbeta i samma utsträckning som 45–54 åringar skulle antalet arbetade timmar per vecka öka med knappt 5 procent.

Arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet, frånvaro från arbetet bland de sysselsatta, sysselsättningsgrad och grad av overtidsarbete påverkar antalet arbetade timmar. I åldersgruppen 60–64 år är det lägre arbetskraftsdeltagandet den huvudsakliga orsaken till att antalet arbetade timmar är lägre än för andra grupper.

4.2.3 Förslag till åtgärder (nr. 11–20)

Förslag nr. 11

Regeringen bör etablera ett femårigt nationellt projekt i syfte att stärka de äldres (50+) ställning i arbetslivet och öka arbetskraftsdeltagandet bland personer som är 50 år och äldre. Förslaget

överensstämmer med Treparsamtalens åtgärdsprogram, *Ett arbetsliv för alla*. Enligt åtgärdsprogrammet bör en nationell grupp med representanter för arbetsgivare, arbetstagare och regering inrättas med ansvar för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre. Målsättningen med det projekt vi föreslår är att vända trenden med att allt fler lämnar arbetslivet allt tidigare och lägga grunden till en långsiktig förändring av synen på äldre (50+) och se dem som en resurs värd att satsa på. Arbetet bör utgå från att de arbetsförhållanden och de möjligheter till kompetens- och karriärutveckling som erbjudits under tidigare perioder av yrkeslivet har stor betydelse för den senare delen av yrkeslivet och att det finns sociala och ekonomiska värden i att människor i olika åldrar kan arbeta tillsammans på arbetsplatserna.

Förslag nr. 12

Regeringen bör främja ytterligare forskning för att kunna möta de frågor som kommer att bli aktuella på den framtida arbetsmarknaden med en åldrande arbetskraft och generationsskiften. Arbetslivsinstitutet bör få i uppdrag att inventera och prioritera bland aktuella forskningsområden. Exempelvis behövs personalekonomiska studier för att få kunskaper om det företagsekonomiska värdet av åldersblandade arbetsplatser. Studier om vilka drivkrafter och vad som kan motivera fler att vilja förlänga sitt yrkesliv och hur arbetet kan organiseras för att underlätta generationsskiften på arbetsplatser behöver också tas fram. Hur fortbildning av vuxna kan organiseras för att möta nya krav på kompetens under hela yrkeslivet är ett annat område där det behövs ytterligare forskning.

Förslag nr. 13

Regeringen bör ta initiativ till forskning om effekter på arbetskraftsutbudet om fler ges möjlighet till deltidslösningar i samband med pensioneringen. Varken i Sverige eller internationellt finns forskning som kan belägga vilka effekterna blir. Vi anser därför att överväganden om ett allmänt subventionerat delpensionssystem bör anstå till dess vi har fått mer kunskap om möjliga effekter av ett sådant system.

Förslag nr. 14

Utveckla arbetsmiljötillsynen. I samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Arbetslivsinstitutet pågår arbete med att, utifrån nuvarande kunskapsläge om äldre och arbete, utarbeta en praktisk tillämpbar handledning för arbetsmiljöinspektörerna för att användas vid inspektionerna. Det är angeläget att detta arbete slutförs och att resultatet från arbetet används i den systematiska arbetsmiljötillsynen.

Förslag nr. 15

Utveckla mått och metoder för att beskriva och följa förändringar av arbetskraftsdeltagandet för personer som är 50 år och äldre. De mått som används i dag mäter åldern för utträdet ur arbetslivet eller andelen sysselsatta i olika åldrar. Mått och metoder för att beskriva hur mycket man faktiskt arbetar i olika åldrar saknas. Riksförsäkringsverket har påbörjat ett arbete med att utveckla sådana mått. Det är angeläget att detta arbete slutförs.

Förslag nr. 16

Vi uppmanar parterna på arbetsmarknaden att granska och överväga förändringar av pensionsavtalen så att dessa avtal ger större möjligheter till flexibelt utträde från arbetslivet, inte motverkar rörlighet på arbetsmarknaden och ger ekonomiskt utbyte för den som vill arbeta efter 65 års ålder. Det allmänna pensionssystemet har förändrats från det tidigare förmånsbestämda ATP-systemet till ett avgiftsbestämt system där hela livsinkomsten ligger till grund för pensionens storlek. Pensionssystemet ger arbetstagare möjligheter att från 61 års ålder välja tidpunkt när hela eller delar av pensionen ska tas ut. Om man tagit ut pensionen till någon del finns också möjlighet att såväl minska som öka uttagsnivån och så länge man förvärvsarbetar tjänar man in ny pension. Tjänstepensionsavtalen har under 1990-talet förändrats, men har ännu inte fullt ut anpassats till att möta de möjligheter till flexibilitet som det allmänna pensionssystemet ger. Framst de förmånsbaserade tjänstepensionsavtalen motverkar i vissa avseenden deltidsarbete, rörligheten på arbetsmarknaden och ger inte heller ekonomiska incitament för arbete efter 65 års ålder.

Förslag nr. 17

Förbättra informationen om det förväntade *sammanlagda* pensionsutfallet från både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionssystemen till enskilda individer. Sedan några år tillbaka pågår ett sådant arbete, som samordnas av Riksförsäkringsverket. Detta arbete bör snarast slutföras. För att kunna utnyttja pensionssystemens flexibilitet och kunna välja måste man förstå systemen och veta vilka konsekvenser alternativa val får. Det är många gånger svårt för den som vill ta reda på vilken pension man kan räkna med och hur arbetsinsatsen åren före och efter 65 år påverkar den slutliga pensionen. Information ges från olika håll. Information om den allmänna pensionen ges årligen av Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten i det "orange kuvertet". Information om tjänstepensioner lämnas av arbetsgivaren och respektive pensionsförvaltare.

Förslag nr. 18

Regeringen bör ta initiativ till att utveckla nya system för studiefinansiering för vuxna. Som en första åtgärd bör regeringen snarast lösa de frågor som återstår för att kunna genomföra förslaget om individuella kompetenskonton. Vid 41 års ålder, då de flesta människor förväntas ha större delen av yrkeslivet framför sig, begränsas möjligheterna att få studiemedel via det statliga studiemedelsystemet. På en allt mer rörlig arbetsmarknad kommer det inte att vara lika vanligt som tidigare att man stannar hos samma arbetsgivare eller är kvar i samma yrke under hela yrkeslivet. Det är därför viktigt att det ges förutsättningar för både vidare- och nyutbildning högre upp i åldrarna.

Förslag nr. 19

Regeringen bör beakta värdet av validering för den del av befolkningen som är 50 år och äldre och som vill skaffa sig ny yrkeskompetens i de förslag om hur validering ska genomföras och organiseras som regeringen har för avsikt att lägga fram. Validering kan för denna åldersgrupp vara ett sätt att få tillträde till utbildning för dem som saknar de formella utbildningskraven. Validering kan också vara ett sätt att förkorta utbildningstiden för den som genom

yrkeserfarenhet har skaffat sig kunskaper på annat sätt och det kan vara ett sätt att komma in på arbetsmarknaden för den som saknar formell dokumenterad kompetens, men har lång yrkeserfarenhet.

Förslag nr. 20

Regeringen bör ge NUTEK i uppdrag att sammanställa fakta om äldres företagande och utifrån internationella exempel bedöma värdet av riktade insatser för äldre. Riktade statliga satsningar pågår inom NUTEK för att underlätta och stimulera kvinnor, ungdomar och invandrare att starta eget företag. Motsvarande satsningar har däremot inte gjorts för äldre personer. Det finns i dag lite data sammanställt som beskriver de äldre företagarna. Vid vilken ålder startar man företag och hur länge fortsätter man att driva företaget, vilken typ av företag är det och hur är överlevnaden för de företag som startas av personer sent i livet jämfört med företag som startas av yngre personer? I bl.a. Japan och USA finns exempel på hur man vidtagit åtgärder för att främja fortsatt förvärvsarbete bland äldre och hur man utvecklat program för att stimulera entreprenörskap bland äldre. NUTEK har för avsikt att studera några sådana exempel och överväga om det är möjligt och önskvärt att införa liknande program i Sverige.

4.3 Öka och ta till vara äldre människors engagemang i politiska beslutsprocesser, kulturliv och social ekonomi²

SENIOR 2005 föreslår:

21. Frågor om äldre människors inflytande och delaktighet måste bli självklara delar av det statliga arbetet med att utveckla medborgarnas inflytande och delaktighet i kulturliv och social ekonomi.
22. De politiska partierna måste ta ett större ansvar för att *förnyelse* av demokrati och medborgarroll inte blir liktydigt med *förnygring* och aktivt arbeta för att förändra attityderna till äldre människors roll i politiken.
23. Människor i *alla* åldrar måste omfattas av arbetet med att utveckla inflytande och delaktighet i lokalsamhället. Dagens pensionärsråd bör utvecklas så att deras möjligheter att förmedla äldre människors kunskaper och erfarenheter tas till vara i alla berörda beslutsprocesser, men andra typer av rådslag och dialoger bör också prövas, t.ex. med grupper med personer i olika åldrar i bostadsområden.
24. Det lokala arbetet för att främja och ta till vara äldre människors delaktighet i kultur- och fritidsaktiviteter bör utvecklas och i större utsträckning överskrida de sektorsgränser som i dag lätt begränsar perspektiven.
25. Forskningen om äldre människors användning av sin fria tid bör stärkas och kunskaper om åldrande och äldre människor spridas i utbildningar inom kultur- och fritidssektorn.
26. Det lokala arbetet med att utveckla den sociala ekonomins möjligheter bör fortsätta utifrån de erfarenheter som vunnits de senaste åren.
27. Stat, landsting och kommuner bör så snart som möjligt vidta åtgärder som leder till att lokaler som allmänheten har tillträde till är tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010.

² Regeringen har definierat social ekonomi på följande sätt. Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft (Kulturdepartementet 1999 och Näringsdepartementet 2001).

4.3.1 Utgångsläge

Varför är området angeläget?

Medborgerliga rättigheter och representativ demokrati

Det finns flera skäl till att äldre människors engagemang i politiska beslutsprocesser, kulturliv och social ekonomi bör tas på större allvar i det politiska arbetet. Här ingår också de aspekter på livslångt lärande i högre ålder som inte direkt berör arbetslivet. För den enskilda individen handlar det om att kunna utöva de medborgerliga rättigheter som gäller för alla myndiga personer, men också om att kunna utvecklas och vara delaktig i sammanhang som man upplever som meningsfulla. Flera studier pekar på ett samband mellan inflytande, social delaktighet, kultur och hälsa. Bland de folkhälsomål som riksdagen fastställt står målet om inflytande och delaktighet först.

För samhället är viktiga värden förknippade med att människor i alla åldrar har verkliga möjligheter att delta i politiska beslutsprocesser, kulturliv och social ekonomi. I ett öppet och demokratiskt samhälle har individens möjligheter att påverka, ta ansvar, utvecklas och bidra till samhällslivet ett egenvärde. Offentliga uppdrag har avgörande betydelse när det gäller att hävda och vidareutveckla den representativa demokratin. Uppdragets symbolbetydelse i samhället är också stor. I sitt slutbetänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) pekar Kommundemokratikommittén på vikten av att en god social representativitet beaktas vid nomineringar inför val. Kommittén anger särskilt fyra skäl till detta:

- Olika grupper har olika kunskaper och erfarenheter
- Olika grupper kan ha olika politiska intressen
- Rättvisan kräver att alla grupper är representerade
- Ett effektivt samspel mellan väljare och valda fordrar att alla samhällsgrupper är representerade bland de förtroendevalda.

Vi delar Kommundemokratikommitténs bedömning. Det sista skälet är inte minst viktigt för att den representativa demokratin ska kunna möta de utmaningar för samhället som en åldrande befolkningen medför utan att motsättningar uppstår eller skärps mellan åldersgrupper. För att detta ska vara möjligt krävs bl.a. att röstberättigade och valbara personer i alla åldrar ges verkliga möjligheter att påverka och ta ansvar för beslut som gäller samhälls-

utvecklingen i helhet. Att undanröja de hinder som finns för äldre personers deltagande i beslutande församlingar handlar därför inte bara om att öka deras egna möjligheter till inflytande. Ytterst är det också fråga om att stärka den representativa demokratin.

Stora skillnader i deltagande i politik, kultur och social ekonomi

Även om svarsfrekvensen var låg bland personer i åldern 65–84 år så visar resultaten från SCB:s tidsanvändningsstudie att människor i högre åldrar har relativt mycket fri tid (SCB 2003f). Detta gäller även sedan den tid som behövs för personliga behov – och som är längre högre upp i åren – räknats bort. Hur denna fria tid används är inte bara en fråga av betydelse för den enskilde individen. Det finns flera områden där den enskilde kan utvecklas och vara delaktig samtidigt som hon eller han ger viktiga bidrag till samhällslivet. Att skapa goda förutsättningar för att den fria tiden efter – eller parallellt med – tiden efter pensioneringen kan användas på sätt som är värdefulla både för den enskilde och för samhället är en angelägen uppgift i äldrepolitiken.

Resultaten från tidsanvändningsstudien måste tolkas med försiktighet, inte minst med hänsyn till de stora individuella variationerna. Men det förefaller som om den ökade fria tiden mellan 65 och 84 års ålder till stor del används till tv-tittande, radiolyssnande, läsning, hobbies och friluftsliv. I övrigt är skillnaderna i utövande av olika fritidsaktiviteter små före respektive efter 65 års ålder. Det innebär å andra sidan att vanliga fritidsaktiviteter som friluftsliv och social samvaro inte förefaller vara mindre vanliga eller ta mindre tid bland personer i högre åldrar. Detta tycks även gälla om man skiljer människor i åldern 65–74 år från människor i åldern 75–84 år, men här ökar risken ytterligare för övertolkning på grund av den bristande svarsfrekvensen. Skillnader mellan generationer i intresse för olika aktiviteter, t.ex. föreningsverksamhet, kan också påverka resultaten.

Som framgår av tabell 4.2 tyder resultaten från tidsanvändningsstudien på att det finns betydande skillnader i hur mycket tid olika människor ägnar åt fritidsaktiviteter som tillmäts så stor betydelse att de uppmärksammas i särskilda politikområden på nationell nivå. Det gäller särskilt föreningsverksamhet samt underhållning och kultur. Det är små andelar av befolkningen som uppger att de använder sin tid till detta, men dessa är å andra sidan påfallande

aktiva inom dessa områden. Som tabell 4.2 också visar så gäller detta både före och efter 65 års ålder och såväl bland kvinnor som män. (Det är givetvis möjligt att fritidsaktiviteter som friluftsliv och social samvaro bedrivs i föreningsform, men detta gäller också både före och efter 65 års ålder.) Här måste orsakerna till de stora variationerna främst sökas i faktorer som inte i första hand berör ålder. Att inkomstnivå och utbildningsnivå har stort genomslag på vilka som deltar i föreningslivet och kulturlivet är väl belagt i forskningen. Detta är en viktig orsak till att de nationella mål som finns i demokratipolitik, folkrörelsepolitik och kulturpolitik bl.a. tar upp vikten av ökat deltagande. Något som sällan uppmärksammas är att de skillnader i deltagande som går att se bland yngre och medelålders personer också finns i högre åldrar.

Att många äldre personer ägnar betydande tid och engagemang åt föreningsverksamhet och kulturliv skymmer ibland sikten. I den nationella handlingsplanen för äldrepolitik (prop. 1997/1998:113) talas t.ex. om den påfallande stora aktivitet som äldre människor har i föreningar och om att kulturlivet till stor del bärs upp av äldre kvinnor. Med ett livsloppsperspektiv på deltagande i olika fritidsaktiviteter blir det tydligare att äldre människors deltagande till stor del påverkas av samma bakomliggande faktorer som människors deltagande i andra åldrar. Om de skäl som riksdagen angivit för demokratipolitiken, folkrörelsepolitiken och kulturpolitiken ska tas på allvar måste äldre människors möjligheter till deltagande tas på samma allvar som människors i andra åldrar. För det fortsatta arbetet med äldre människors deltagande i samhällslivet är det nödvändigt med en fördjupad insikt om vilka faktorer som påverkar deltagandet under olika delar av livsloppet och vilka av dessa som förändras över tid.

Tabell 4.2. Genomsnittlig tid för vissa fritidsaktiviteter i timmar och minuter för samtliga i åldersgrupperna 20–64 år samt 65–84 år och för dem som ägnar sig åt dessa aktiviteter i dessa åldersgrupper, alla dagar

		20–64 år		65–84 år	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Idrott/friluftsliv	tid/alla	0,34	0,37	0,38	0,51
	aktiva i procent	38 %	34 %	49 %	57 %
	tid/aktiva	1,28	1,47	1,18	1,30
Föreningsverksamhet	tid/alla	0,05	0,08	0,08	0,11
	aktiva i procent	5 %	6 %	7 %	10 %
	tid/aktiva	1,54	2,03	2,03	1,53
Underhållning/kultur	tid/alla	0,06	0,09	0,04	0,04
	aktiva i procent	6 %	4 %	6 %	6 %
	tid/aktiva	1,45	1,58	1,06	1,09
Social samvaro	tid/alla	1,09	1,00	1,13	0,58
	aktiva i procent	76 %	60 %	79 %	63 %
	tid/aktiva	1,30	1,36	1,32	1,30
Tv och radio	tid/alla	1,37	1,57	2,52	3,09
	aktiva i procent	81 %	84 %	93 %	94 %
	tid/aktiva	1,59	2,19	3,06	3,22
Hobbies	tid/alla	0,16	0,28	0,39	0,31
	aktiva i procent	26 %	31 %	48 %	38 %
	tid/aktiva	1,00	1,30	1,21	1,23
Läsning	tid/alla	0,30	0,27	1,07	1,13
	aktiva i procent	57 %	46 %	85 %	80 %
	tid/aktiva	0,53	0,53	1,19	1,32
Resor	tid/alla	0,28	0,31	0,22	0,21
	aktiva i procent	43 %	44 %	37 %	35 %
	tid/aktiva	1,04	1,10	0,59	0,59

Källa: SCB 2003.

Betydande intresse och kunskaper för att utöva medborgarrollen

Resultaten från tidsanvändningsstudien motsäger inte de uppgifter om intresse för politiska frågor och deltagande i föreningsliv och kulturliv som vi redogjorde för i diskussionsbetänkandet *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29). Dessa uppgifter visar att intresset för politiska frågor och deltagandet i kulturlivet ökat bland personer som är 65 år och äldre under de senaste decennierna sam-

tidigt som intresset för föreningslivet alltså är starkt bland personer i denna åldersgrupp. Detta gäller även vid jämförelser med personer i yngre åldrar. Det finns också en tendens till minskat deltagande i det traditionella föreningslivet även bland personer som är 65 år och äldre. Medan t.ex. pensionärsorganisationerna ökar sitt medlemsantal under 1990-talet till närmare 50 procent av alla i åldern 65–84 år minskade andelen förtroendevalda och aktiva medlemmar något i dessa organisationer under samma period. Ser vi till de personer som kommer att ha fyllt 65 år om ett eller ett par decennier tyder de uppgifter som är tillgängliga inte på några dramatiska förändringar framöver, även om intresset för att arbeta i föreningslivet kan minska även bland äldre människor i framtiden.

Som framgår i diskussionsbetänkandet visar också dessa uppgifter genomgående på betydande skillnader mellan olika personer och grupper i högre åldrar när det gäller inflytande och deltagande i samhällslivet. Utbildningsnivån har stor betydelse, liksom ekonomiska förhållanden. Här spelar de svenska pensionärsorganisationerna en stor roll för att föreningsanslutningen är hög även bland äldre människor med relativt kort utbildning och relativt små ekonomiska resurser. (Bland dem som är aktiva i pensionärsorganisationerna finns dock en något större andel personer med högre utbildning och större ekonomiska resurser.) Genusaspekter har betydelse, även om de ofta är mindre tydliga i högre åldrar.

Bilden av dagens och morgondagens äldre människor som en betydande resurs i samhällslivet bekräftas av den studie som SOM-institutet vid Göteborgs universitet gjort på vårt uppdrag (se rapport i bilagedel B). SOM-institutets studie ger intryck av att demokratin är och kommer att vara beroende av kunskaper och kritiskt tänkande hos dagens och morgondagens äldre. Resultat från de valundersökningar som gjorts under perioden 1956–2002 samt de nationella SOM-undersökningarna under perioden 1986–2002 visar att personer i åldersgruppen 65 år och äldre har ett betydande intresse för samhällsfrågor och att de i minst lika stor utsträckning som andra åldersgrupper följer den politiska debatten och sätter sig in i politiska frågor innan val. Detta gäller i hög grad också personer i åldersgruppen 51–64 år.

Personer som är 65 år och äldre följer i betydligt större utsträckning än andra nyhetssändningar i tv och läser morgontidningar. Den största andelen medlemmar av politiska partier finns också i denna åldersgrupp, liksom den största andelen besökare av partiernas valmöten och den lägsta andelen blankröstare i politiska val.

Någon godtrogen grupp handlar det dock inte om. När det gäller förtroende för politiker och den politik som förs tycks personer som är 65 år och äldre höra till de mest skeptiska; sedan mitten av 1970-talet är det i denna åldersgrupp som den största andelen instämt i påståendet att partierna bara är intresserade av folks röster men inte deras åsikter. Samtidigt ligger de något över genomsnittet för hela befolkningen när det gäller förtroende för riksdagen. Det finns inget som tyder på att dagens höga beredskap hos de äldre att utöva medborgarskapet skulle svikta inom den närmaste framtiden. Personer i åldersgruppen 51–64 år ligger väl till när det gäller praktiskt taget alla de aspekter på medborgarskapet som regelbundet mäts i Sverige. Det är i yngre åldrar som det sker mer oroväckande förändringar.

En viktig aspekt på medborgarskapet är valdeltagande. Generellt ligger valdeltagande på en stabilt hög nivå bland äldre människor. I riksdagsvalet år 2002 röstade i genomsnitt 81 procent av de röstberättigade. (SCB 2003g) I åldrarna 65–69 år röstade 89 och åldrarna 70–74 år 88 procent. För åldersgruppen 75 år och äldre sjönk deltagandet till 73 procent. Män röstar i större utsträckning än kvinnor från 65 år och uppåt, medan motsatsen gäller för dem som är yngre än 65 år. Någon uttömmande förklaring till detta finns inte. Att valdeltagandet är betydligt lägre bland kvinnor i den äldsta enskilda grupp som SCB redovisar, den som innehåller personer som är 75 år och äldre, kan bero på att denna grupp innehåller betydligt fler kvinnor än män i mycket höga åldrar. Men även i t.ex. åldersgruppen 70–74 år är det relativt stor skillnad mellan män och kvinnor. I valet år 2002 deltog drygt 91 procent av männen i denna grupp mot knappt 85 procent av kvinnorna. Sannolikt har skillnader i familjeförhållanden och socioekonomiska förhållanden stor betydelse. Gifta män och kvinnor röstar i betydligt större omfattning än ogifta, särskilt i åldersgruppen 65 år och äldre. Höginkomsttagare röstar i större utsträckning än låginkomsttagare. Den högsta andelen röstande fanns bland män som tjänade mer än 300 000 per år och var 65 år och äldre – hela 96 procent.

Även i landstingsvalet röstade äldre i större utsträckning än yngre. Bland män i åldrarna 65–74 år röstade 88 procent jämfört med genomsnittligt 77,4 procent och bland kvinnorna röstade 85 procent i åldrarna 65–69 år och 82 procent i åldrarna 70–74 år jämfört med genomsnittligt 78,4 procent. I valet till kommunfullmäktige är bilden ungefär densamma som i landstingsvalet.

Utländska medborgare röstar i betydligt mindre omfattning än svenska; 31 procent av männen och 39 procent av kvinnorna röstade i kommunvalet år 2002. Bland män i åldrarna 65–69 år röstade 40 procent och i åldrarna 70 år och däröver 35 procent. Bland kvinnor röstade 44 procent i åldersgruppen 65–69 år och 28 procent i åldersgruppen 70 år och äldre. Den högsta röstandelen hade kvinnor i åldrarna 45–54 år. Största skillnaden i valdeltagande finns bland utländska medborgare i olika inkomstgrupper. Bland dem som var 65 år och äldre och tjänade mindre än 100 000 kr per år röstade ungefär 30 procent, medan bland dem som tjänade mer än 200 000 röstade 64 procent av männen och knappt 60 procent av kvinnorna. Män från Chile hade den högsta andelen röstande bland de äldsta.

Äldre människor – en underskattad resurs i politik, kultur och social ekonomi

Vi kan alltså konstatera att äldre människor utgör en betydande resurs – för att inte säga ett fundament – för demokrati och medborgarroll i dagens Sverige. Samtidigt tvingas vi konstatera att äldre människors intresse och engagemang inte tillräckligt tas till vara i samhällslivet. Inte heller görs det tillräckligt mycket för att ytterligare bredda och fördjupa detta intresse och engagemang.

I stat, landsting och kommuner sker en dramatisk avtrappning vid omkring 65 års ålder på politiska förtroendeuppdrag. I kultur- och fritidsområdet finns det en tydlig målgruppsinriktning på barn och ungdomar, både när det gäller stöd till olika verksamheter och undersökningar av vilka aktiviteter som människor är intresserade av att delta i och under vilka omständigheter. Inom föreningslivet har organisationer där många äldre personer är medlemmar fått det svårare att få offentligt stöd. Dessutom är förutsättningarna för stöd till projekt och andra tillfälliga lösningar vid sidan av det traditionella föreningslivet små. Insatser för att utjämna skillnader i deltagande mellan människor med olika socioekonomiska förutsättningar omfattar inte heller alltid personer i högre åldrar. I det omfattande demokratiarbetet under senare år har praktiskt taget ingenting gjorts för att främja inflytande och delaktighet bland personer i högre åldrar, trots att dessa är lika underrepresenterade som ungdomar på politiska förtroendeposter.

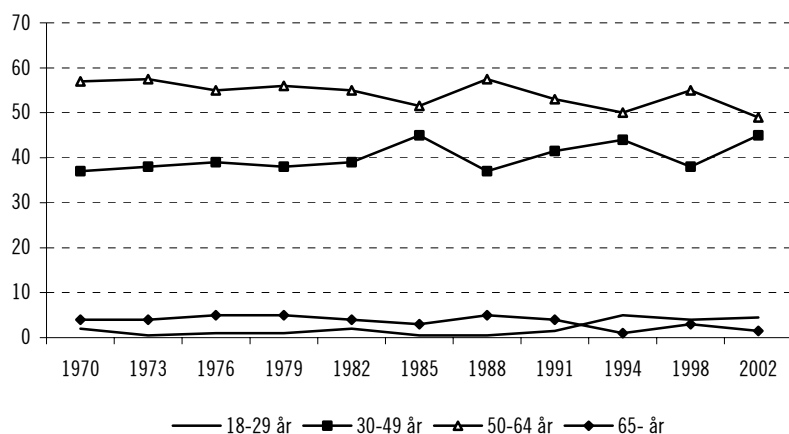
En intressant fråga i detta sammanhang är om det finns skillnader i intresset för lokala respektive nationella – och kanske även globala – frågor. SOM-institutet vid Göteborgs universitet har i samverkan med SENIOR 2005 frågat människor i åldern 15–84 år om de upplever att de har förändrats under de senaste fem åren (se rapport i bilagedel B). När det gäller intresset för samhällsfrågor går det att se en skillnad mellan intresset för politiska frågor respektive lokala frågor. Resultaten visar ett tilltagande intresse för politik i allmänhet i yngre år som stabiliseras för att börja avta i 30–40-årsåldern. Intresset för lokala frågor upplevs däremot som tämligen konstant i unga år för att öka något i 30-årsåldern och sedan fortsätta öka i långsam takt fram till 75–84 års ålder.

En vanlig föreställning är att äldre människor tidigare haft makt i kraft just av sin ålderdom och åtföljande visdom och erfarenhet. I äldre kulturer fanns det verkligen sådana s.k. gerontokratier där äldre män var patriarker eller satt i de ”äldstes råd”. På nationell nivå i Sverige är det dock medelålders män som har haft det politiska inflytandet under århundraden. Från stormaktstidens slut och fram till mitten av 1980-talet dominerade män i övre medelåldern i riksrådet/statsrådet och riksdagen (Odén 1993). Under slutet av 1980-talet och under 1990-talet har fler kvinnor blivit statsråd, liksom fler personer i 30- och 40-årsåldrarna. Någon motsvarande breddning av representationen till åldrarna över 65 år har inte skett. Samma förhållande gäller i riksdagen. Efter valet år 2002 t.o.m. sjönk andelen valda personer som är 65 och äldre, från omkring 3 till omkring 2 procent. Som framgår av figur 4.4 var denna förändring dock bara en krusning på ytan. Sedan enkammarriksdagen infördes i början av 1970-talet har andelen ledamöter som är 65 år och äldre legat på samma låga nivå. Äldre personer spelade också en blygsam roll på partiernas listor med nominerade kandidater. Både bland valda och nominerade var mönstret ungefär detsamma i samtliga riksdagspartier och över hela landet, även om det fanns vissa variationer. Genomgående är de yngsta och äldsta valbara åldersgrupperna mest underrepresenterade.

I kommuner och landsting bestod den tidigare underrepresentationen efter 2002 års val, även om andelarna äldre personer har ökat under de tre senaste valen i såväl landstingsfullmäktige som kommunfullmäktige, särskilt bland kvinnor (SCB 2003e). Både i kommun- och landstingsfullmäktige är andelen ledamöter förhållandevis låg hos de partier som också är representerade i riksdagen, även om det finns variationer. Andelen personer i ålders-

gruppen 65 år och äldre är betydligt större bland övriga partier. Den större andelen äldre personer i landstings- och kommunfullmäktige än i riksdagen kan möjligen tolkas som ett tecken på att intresset för närliggande frågor ökar med åren. Den avvikande partirepresentationen kan i så fall också tolkas som att riksdagspartierna inte tillräckligt väl förmått fånga upp detta intresse.

Figur 4.4. Riksdagsledamöter i olika ålder en till sex månader efter valen 1970–2002



Källa: Sveriges Riksdag.

Tabell 4.3. Förtroendevalda till fullmäktige i landstingen efter valet år 2002

	Valda i procent	Valbara i procent	Skillnad i procent
18–21 år	0	6	-6
22–36 år	11	26	-15
37–50 år	29	24	+5
51–64 år	50	23	+27
65– år	10	22	-12

Källa: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet 2002c.

Tabell 4.4. Förtroendevalda till fullmäktige i kommunerna efter valet år 2002

	Valda i procent	Valbara i procent	Skillnad i procent
18–21 år	1	6	-5
22–36 år	13	26	-13
37–50 år	32	24	+8
51–64 år	50	23	+27
65– år	8	22	-14

Källa: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet 2002c.

Tabell 4.5. Nominerade till riksdagen i procent inför valet år 2002

	Riksdagen	Kommunfullmäktige
18–29 år	12	8
30–49 år	42	35
50–64 år	38	43
65–år	9	14

Källa: Sveriges Radio 2002.

Vad menar vi här med ”äldre”?

I huvudsak avses personer som är 65 och äldre. Det beror inte på att vi önskar att denna ålder ska vara viktig i samhällslivet utan på att den i dag direkt eller indirekt har en stor betydelse för inflytande och delaktighet. Vi vill understryka att många förhållanden som påverkar människors vilja och möjligheter till delaktighet i samhällslivet efter 65 års ålder hänger samman med förhållanden tidigare i livet.

Hur förhåller sig området till nationella mål inom andra politikområden och statliga myndigheters ansvar?

Det finns flera nationella mål som berör dessa frågor utan avseende på ålder. Detta gäller inom bl.a. demokratipolitiken, kulturpolitiken, folkrörelsepolitiken, handikappolitiken och folkhälsopoli-

tiken. I ett av de demokratipolitiska målen anges att andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska beslutsprocessen ska öka. I ungdomspolitikerna finns det delmål som berör ungdomars politiska inflytande. I övrigt har ålder i det närmaste helt osynliggjorts som faktor i det politiska arbetet med inflytande och delaktighet i samhällslivet.

Regeringens intresse för dessa frågor har varit påfallande litet. Medan Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén hade i uppdrag att bl.a. föreslå hur kvinnors, ungdomars, funktionshindrades och invandrades politiska inflytande kunde stärkas har frågor om äldres politiska inflytande enbart gjorts till en fråga för denna beredning. Trots att den nationella handlingsplanen för äldrepolitik innehöll en särskild punkt om utveckling av pensionärsråd och andra särskilda former för äldre personers inflytande har relativt lite hänt inom detta område. Den statliga utredning som nu ser över stödet till offentliga lokaler har i uppgift att ta kontakt med flera olika grupper av intresseorganisationer, men inte med pensionärsorganisationerna.

Inom några av de politikområden som nämns ovan finns det statliga expertmyndigheter med särskilt ansvar för en del genomförande- och uppföljningsfrågor, t.ex. Statens kulturråd inom kulturpolitiken och Statens folkhälsoinstitut inom folkhälsopolitiken. Ingen statlig myndighet har något preciserat ansvar att följa upp dessa frågor i förhållande till de nationella målen för äldrepolitikerna. Det är ovanligt att äldres deltagande i politik, kultur och social ekonomi berörs i offentligt finansierade utvecklingsinsatser eller kunskapsammansättningar och andra studier från statliga myndigheter.

4.3.2 Framtida utveckling

Vilka är hindren för att ta till vara äldre människors engagemang i politiska beslutsprocesser, kulturliv och social ekonomi?

Hindren utgörs av en kombination av attityder (såväl hos äldre personer själva som hos personer i andra åldrar), strukturella förutsättningar och faktorer som över hela livsloppet påverkar delaktighet i politiska beslutsprocesser, kulturliv och social ekonomi.

Attityder i politiken

En studie från Kommundemokratikommittén visar att attityder till ålder och åldrande förefaller spela en stor roll i politiken (Nielsen i SOU 2001:48 bilagedelen). Personer mellan 67 och 74 år är påfallande lite intresserade av att åta sig ett uppdrag i kommun, landsting, brukarråd eller medborgarpanel, och förklarar detta i stor utsträckning med att de är "för gamla". Personer i yngre åldrar som inte är intresserade av sådana uppdrag hänvisar oftare till att de inte är intresserade eller tillräckligt kunniga. Vi drar slutsatsen att de politiska partierna har ett stort ansvar att bearbeta föreställningen att människor är för gamla för förtroendeuppdrag efter t.ex. 67 års ålder. Andra studier från Kommundemokratikommittén visar att den viktigaste faktorn bakom att människor åtar sig förtroendeuppdrag är att de tillfrågas, vilket i sin tur förutsätter att de ingår i nätverk och sociala sammanhang där sådana frågor kan bli aktuella (SOU 2001:48). Här bör de politiska partierna ha goda förutsättningar att vända sig till äldre medlemmar och visa att också dessa behövs inom alla delar av det politiska arbetet.

Vi har under vårt arbete också noterat att förslag om ett ökat antal personer som är 65 år och äldre på politiska förtroendeuppdrag möter ett visst motstånd i Sverige. (Som vi visade i avsnitt 2.1 finns det också en relativt vanlig uppfattning i olika åldersgrupper att ingen riksdagsledamot ska få vara äldre än 65 år.) Somliga hävdar att äldre människor inte orkar inneha förtroendeuppdrag, andra att äldre människor helt bör få koncentrera sig på sina egna intressen och behov och ytterligare andra hävdar att äldre människor har bättre möjligheter än många andra att driva sina önskemål genom sin föreningsaktivitet och sitt höga valdeltagande. Vi vill därför understryka att den syn på medborgarrollen som riksdagen lagt fast självfallet omfattar människor i alla åldrar. Givetvis finns det människor som inte vill eller orkar delta i det politiska livet på grund av sjukdomar, omsorg om anhöriga eller andra orsaker. Men enbart hög ålder kan inte innebära en *annan* medborgarroll än den som andra personer över 18 år har.

Det finns dock flera exempel på hur äldre personers engagemang kan tas till vara på politiska förtroendeposter. SPF:s tidning Veteranposten berättade under våren 2003 om det nya kommunalrådet i Kristinehamn, som fyllt 67 år och som gick in i politiken när han pensionerades som officer i mitten av 1990-talet (Tolander 2003). I intervjun framhåller kommunalrådet att han inte ser sig

som särskild talesman i frågor som rör pensionerade medborgare. Som kommunalråd måste han se till helheten.

Ett annat intressant exempel är Sigtuna kommun. Där finns, efter valet år 2002, landets yngsta kommunstyrelseordförande – 26 år gammal – och äldsta kommunfullmäktigeordföranden – 76 år gammal. I Sigtuna har den nuvarande majoriteten medvetet fördelat bl.a. ordförandeposterna i nämnderna så att de innehas av personer i alla ålder från drygt 20 år till en bra bit över 70 år. Det har också varit en medveten strategi att inte placera de äldre politikerna i nämnder som särskilt arbetar med äldre frågor eller se dessa som företrädare för de äldre kommunmedlemmarna. Tvärtom har avsikten varit att bredda representationen och fördela ansvars-tagandet över generationsgränser, samtidigt som de äldre politiker som vill delta i beslutsfattandet ska ha samma möjlighet som alla andra att bli nominerade och valda. En viktig förutsättning för att detta ska fungera är, säger politiker i olika åldrar i Sigtuna, en öppen och tillåtande attityd som gör att det politiska arbetet kan förenas med såväl barnpassning som umgänge med barnbarn. Möjligen kan den breda spridningen av politiska förtroendeposter också ha något att göra med att den nuvarande majoriteten i Sigtuna kommun inte har samma dominans av förtroendevalda i 50-årsåldern som annars är vanlig i svensk politik.

Strukturella hinder i samhällslivet

Bakom det ofta påfallande ointresset för äldre människors intressen och engagemang i kulturliv och fritidsaktiviteter kan det också finnas attitydproblem. Detta är dock relativt lite studerat. På nationell nivå speglas detta i tv-kanalernas jakt efter förnyring och yngre tittare – något som även är uttalat i public service-kanalerna. Till attitydfrågorna kommer flera hinder av mer strukturell natur i samhället:

- En långt driven sektorisering som gör att offentliga aktörer alltför sällan utgår från äldre människors egna intressen och förutsättningar att delta i olika delar av samhällslivet utan ser dessa som målgrupper för kulturaktiviteter, fritidsaktiviteter, utveckling av lokalt inflytande etc.
- Eftersatt forskning inom området, inte minst utifrån ett mer samlade perspektiv på hur människor själva vill använda sin

”fria tid” efter pensioneringen och hur de själva ser på sin roll i förhållande till olika delar av samhället. Den form av sektorsövergripande forskning som finns i flera andra länder och som kallas ”leisure studies” saknar nästan helt motsvarighet i Sverige (Olsson 2003). Eftersom forskningen inom området är liten blir kunskapsuppbyggnaden hos dem som arbetar med kultur- och fritidsfrågor om åldrande och äldre människors förhållanden dålig. Den under senare år mycket livaktiga demokrati-forskningen har knappast alls uppmärksammat möjligheterna för äldre personer att vara delaktiga i beslut som påverkar samhällsutvecklingen och den egna vardagen.

- Begränsat stöd till dem som arbetar för ökat deltagande bland äldre personer i samhällslivet. Under de senaste åren har det lokala stödet till pensionärsorganisationerna minskat i relation till stödet till barn- och ungdomsverksamhet. Pensionärsorganisationerna ser också växande svårigheter att få tillgång till lokaler för en låg kostnad. När det gäller allmänna samlingslokaler arbetar en särskild utredare på uppdrag av regeringen med dessa frågor (dir. 2002:40). Utredaren ska vara klar senast den 31 december 2003. Dessa frågor berörs därför inte närmare här.
- Begränsningar av vilka aktörer som överhuvudtaget kan få stöd för ökat deltagande bland äldre personer i samhällslivet. Invandrarorganisationer och andra organisationer med många äldre medlemmar upplever att de har svårt att göra sina röster hörda i beslutsprocesser. I regeringens pensionärskommitté ingår de fem öppna och rikstäckande pensionärsorganisationerna som är berättigade till statsbidrag enligt 1 § Förordningen (1994:316) om statsbidrag till pensionärsorganisationer. Samma begränsning för deltagande gäller i regel också i landstingens och kommunernas pensionärsråd. Med det system som finns för stöd till föreningslivet är det också svårt att få stöd till lokala projekt och verksamheter som inte bedrivs i traditionella föreningsformer eller av föreningar som är anslutna till en riksorganisation som är berättigad till statsbidrag.
- Bristande uppmärksamhet på de faktorer som påverkar människors deltagande i samhällslivet i alla åldrar, särskilt inkomstnivå, utbildningsnivå (mest utslagsgivande i kulturlivet), funktionshinder och om man är född i Sverige eller inte. Genus har också betydelse, även om skillnaderna tycks vara på väg att

minska i politiken och det snarare är fler kvinnor än män som är aktiva i delar av kulturlivet och föreningslivet. Föreningsvana är också en viktig faktor i sammanhanget. Det finns en tendens att samma personer är aktiva i flera av de delar av samhällslivet som behandlas här medan de som inte är aktiva i t.ex. föreningslivet inte heller är aktiva i andra delar av samhällslivet.

- Bristande fysisk tillgänglighet. Det måste bli självklart att alla ska kunna ta del av den offentligt finansierade kulturen. Att det saknas t.ex. fungerande dörröppnare eller hörselslingor gör att många personer med funktionshinder i dag inte kan ta del av verksamheten vid kulturinstitutioner. Det måste också vara möjligt för alla röstberättigade och valbara personer att delta i politiskt arbete. I dag finns det fysiska hinder för att människor med funktionshinder ska kunna komma till och från politiska möten, kunna ta sig in och vistas i en möteslokal, medverka i politiska sammanträden, ta del av information och delta i den politiska debatten mellan sammanträdena (SOU 2001:4).
- En nedprioritering av uppsökande insatser inom t.ex. kulturlivet under det senaste decenniet. Det handlar om individuella tjänster som Boken Kommer, kollektiva tjänster som bokvagnsronder och depositioner hos grupper som har svårt att ta sig till bibliotek och information om bibliotekets särskilda tjänster (Statens kulturråd 1999, jfr Bibliotekstjänst 2000). En stor del av svårigheterna inom bibliotekets särskilda tjänster beror enligt Statens kulturråd på att små resurser satsas på information, utbildning och kontaktarbete. För de personer som nås av de individuella tjänsterna tycks dessa dock fungera bra.

Lokalt utvecklingsarbete

I diskussionsbetänkandet *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) berättade vi om några exempel på kultur- och fritidsaktiviteter för äldre människor och skapande av samlingsplatser. I flera av dessa är biblioteken viktiga som mötesplatser för människor i olika åldrar och med intresse av olika aktiviteter. Här vill vi ge ytterligare ett exempel på lokalt arbete. Det kommer från Umeå, där kommunen och ett stort antal lokala aktörer tillsammans har tagit ett samlat grepp på äldre människors deltagande i kulturlivet under de senaste

åren. Med kultur menas här allt från ishockey till opera. Utifrån de forskningsresultat som visar ett tydligt samband mellan kulturaktiviteter och hälsa har kommunen bedrivit ett projekt som omfattat äldre människor oavsett om de behöver vård och omsorg eller bor i ordinärt eller särskilt boende (Umeå kommun 2003a). Projektet, som kallas ”Kultur för äldre – Kultur och hälsa”, har haft som mål att skapa ett ökat utbud av kulturella aktiviteter för äldre personer i Umeå med kranskommuner. Ytterst har projektet syftat till bättre livskvalitet för seniorerna genom ökad mental stimulans. Fyra aspekter på mänskligt välbefinnande har varit hörnstolpar i projektet:

- se mig
- hör mig
- rör mig
- bekräfta mig.

Under projekttiden har ett nätverk byggts upp med bl.a. Svenska Kyrkans och frikyrkornas församlingar, skolor, pensionärsorganisationer, frivilligorganisationer, studieförbund och privatpersoner. En heltidsanställd projektledare har hållit ihop arbetet. En rad arrangemang har genomförts, t.ex. kulturprogram, eget skapande, konstplock (med 700 deltagare), konstresa och konstpromenad. Dessa har huvudsakligen byggts på en samlad mobilisering av frivilligresurser. Trots att antalet aktiviteter för äldre människor i Umeå med kranskommuner har ökat markant sedan projektet startade har kostnaden för kommunen varit relativt liten. Till projektets spin-off-effekter hör fler möten över generationsgränser i förskolor, datautbildningar m.m. Genom att äldre personer som mår relativt bra har fungerat som handledare vid aktiviteter i särskilda boenden har deras egna resurser synliggjorts och de har fått en bättre självkänsla. Projektet har också i ovanligt hög grad lyckats organisera arbeten över sektorsgränser inom kommunen. (I avsnitt 6.5 berättar vi mer om de delar av projektet som berör äldre människor på särskilda boenden och erfarenheterna av detta arbete.)

Vi vill också peka på möjligheten att det finns ett ökande intresse för lokala frågor som kan tas till vara i samhällslivet. Många av de nya former för påverkan och inflytande som prövats för att bl.a. öka ungdomars och vissa invandrargrupperns medverkan i politik och social ekonomi borde vara minst lika intressanta att utveckla för att främja och ta till vara äldre människors engagemang i sam-

hällsfrågor. Inte minst borde möjligheterna att göra också äldre människor delaktiga i beslutsprocesser som gäller det egna bostadsområdet eller närmaste omgivning kunna utvecklas mer. Vi menar dock att en sådan utveckling bör ske så att flera av de grupper som nu är underrepresenterade i politiken blir delaktiga. Det är också viktigt att sådana former för inflytande och delaktighet utvecklas inom ramen för dagens demokratiska beslutsformer och inte på ett sätt som kan leda till oklarhet om vem eller vilka som har ansvar för olika beslut.

Samverkan mellan kommuner och frivilligorganisationer kan utgöra en viktig drivkraft i utvecklingen av intresse för och engagemang i lokala frågor. En sådan samverkan måste bygga på ömsesidig respekt och ömsesidiga insikter om vilka roller som myndigheter respektive frivilligorganisationer kan spela. I dag brister det ofta i tydlighet på den punkten. I Uppsala har kommunen och tolv organisationer arbetat fram och undertecknat en överenskommelse om samverkan rörande frivilligt socialt arbete (Uppsala kommun 2001). Överenskommelsen är intressant både som plattform för gemensamma arbetsformer och för de syften som anges för samarbetet. Personer över 65 år nämns särskilt, men pekas inte ut som *mottagare* av frivilliginsatser. Formuleringen är öppen för att livskvaliteten för personer som är äldre än 65 år också kan förbättras av att de *utför* frivilliginsatser. Överenskommelsen anger följande syften för samverkan i Uppsala kommun :

- Förbättra livskvaliteten för äldre (över 65 år) personer i alla åldrar med funktionshinder och för personer som vårdar sina anhöriga och närstående.
- Verka för ett förbättrat samhällsklimat med gemenskap och respekt mellan människor i olika åldrar och med olika bakgrund samt med ökade förutsättningar för enskilda människors inflytande och delaktighet.
- Värna om samhällets gemensamma resurser.

Pensionärsråden inför framtiden

Pensionärsråden är i dag viktiga som expertorgan i landstingens och kommunernas beslutsprocesser. Genom pensionärsråden kan de speciella kunskaper och erfarenheter som det innebär att vara äldre tas till vara och föras in i underlaget för politiska beslutsprocesser. Inte minst gäller detta inom de områden där landsting

och kommuner har ansvar för att tillgodose äldres behov. Pensionärsråden kan däremot inte kompensera bristen på äldre personer i politiskt valda församlingar i kommuner och landsting, dvs. vara en väg till generellt politiskt inflytande vid sidan av den vanliga partipolitiken och representativa demokratin.

Pensionärsorganisationerna har sett en oklarhet om pensionärsrådets ställning i landsting och kommuner som ett hinder för äldre människors möjligheter till inflytande. De har efterlyst en lagreglering av pensionärsråden och anfört olika argument för detta. Ett argument går ut på att pensionärsråden fungerar som en motsvarighet till de former för medbestämmande som de fackliga organisationerna har i arbetslivet, dvs. som en väg till inflytande inom vissa särskilt viktiga områden för äldre personer som landsting och kommuner har ansvar för. Ett annat argument går ut på att en lagstiftning säkerställer pensionärsrådets möjligheter att arbeta inom kommuner och landsting, t.ex. genom att förhindra att något landsting eller någon kommun avskaffar de pensionärsråd som etablerats, dvs. oavsett vilket syfte råden har.

Det är inte dock inte tydligt hur en lagstiftning om pensionärsråd skulle utformas. De hänvisningar som ibland görs till Norge och Danmark pekar t.ex. i helt olika riktningar. Enligt dansk lagstiftning utgör alla som har fyllt 60 år och bor i en kommun, eller i vissa fall en kommunedel, såväl väljarkår som krets av valbara personer när ledamöter i äldreråden utses (Lovbestemmelse om ældreråd 1998 och Socialstyrelsen 2000d). I Danmark har pensionärsorganisationerna således inte någon exklusiv rätt att utse ledamöter i kommunala äldreråd. Den norska lagstiftningen ger däremot pensionärsorganisationerna rätt att föreslå ledamöter i de äldreråd som enligt lag måste finnas i fylken och kommuner (Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd 1991 och Socialstyrelsen 2000d). Varken i Norge eller Danmark har pensionärsråden för övrigt någon formell beslutanderätt i regionala eller lokala organ.

Vi hävdar att pensionärsråd inte enbart kan ses som en äldrepolitisk fråga. De måste betraktas som en demokratifråga, och ses både i relation till den partipolitiskt baserade representativa demokratin i landsting och kommuner och till andra former för medborgarinflytande vid sidan av partipolitiken, t.ex. handikappråd och ungdomsråd. Mot den bakgrunden är en lagstiftning om pensionärsråd förknippad med flera svårigheter. Pensionärsrådets roll skulle kunna bli otydlig i förhållande till fullmäktige och nämnder. Kan brist på politisk representation i beslutande församlingar

kompenseras genom inflytande från partipolitiskt obundna organisationer? Lagstiftade pensionärsråd skulle också kunna få en otydlig ställning i förhållande till handikappråd, ungdomsråd eller andra former av medborgarråd som inte omfattas av någon motsvarande lagstiftning. Det är inte heller givet hur tillsynen av en lagstiftning om pensionärsråd skulle organiseras. Någon statlig myndighet med ansvar att följa upp och utöva tillsyn över lokala råd finns inte och skulle eventuellt behöva inrättas särskilt för detta ändamål.

Vi har också kunnat konstatera att etniska organisationer menar att pensionärsråden i dag i alltför liten utsträckning tar till vara erfarenheter och synpunkter från äldre invandrare (se remissammanställning på *Riv ålderstrappan!* i bilagedel B). Äldre invandrare är i mindre utsträckning än äldre människor i övrigt med i de pensionärsorganisationer som i regel är representerade i pensionärsråd.

Någon formell begränsning av vilka organisationer som ska utse ledamöter i råden finns visserligen inte, och vi har sett exempel på hur t.ex. föreningar för finskspråkiga äldre deltar i kommunala pensionärsråd. I praktiken har dock de begränsningar som finns för pensionärsorganisationer att uppbära statsbidrag och vara representerade i regeringens Pensionärskommitté blivit starkt styrande också i landsting och kommuner.

Hur bråttom är det att undanröja hindren?

När det gäller politiska beslutsprocesser måste arbetet påbörjas nu, särskilt inom de politiska partierna. Det är annars troligt att Sverige inom några år har en situation där uppåt en tredjedel av den röstberättigade och valbara befolkningen är kraftigt underrepresenterad i politiska valda församlingar. Eftersom andelen äldre kvinnor beräknas vara större än andelen äldre män under lång tid framöver är detta också angeläget ur ett genusperspektiv. En sådan utveckling bäddar inte för ett politiskt beslutsfattande där alla människor upplever att de har verkliga möjligheter att vara delaktiga i beslutsprocesser, direkt eller indirekt, genom valda representanter.

Effekten kan bli att ålderstillhörighet alltmer artikuleras som ett särintresse och att prioriteringar mellan t.ex. barnomsorg, skola och vård och omsorg om äldre människor blir svåra att göra i dialog mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten. Ålder är en av de sociala faktorer som uppvisar ett ökande samband med röst-

ningen över längre tidsperioder (Holmberg 2000). Det finns potential för framtida gruppöstning utifrån ålder om de olika åldersgruppernas politiseras tydligare, vilket tycks ha skett under slutet av 1990-talet.

I kulturliv och social ekonomi kan tidsperspektivet vara något längre. Här löper samhället i första hand risken att utvecklingsmöjligheter och möjligheter att förebygga ohälsa *inte* tas till vara. Att påverka attityder, strukturer och bakomliggande faktorer över livsloppet har också visat sig vara svårt inom dessa områden. Till en början är det viktigt att stödja den utveckling som hittills bidragit till att öka äldre människors aktivitet i kulturlivet och att upprätthålla en relativt hög nivå på deras aktivitet i den sociala ekonomin.

Vilka mätbara delmål och indikatorer kan användas för att följa förändringar?

Oavsett vilka åldersgrupper vi talar om är det i dag ont om mätbara delmål och indikatorer för att följa upp dessa inom demokrati-politik, kulturpolitik och politikområden som berör den sociala ekonomin. ULF- och SOM-studierna ger dock underlag för jämförelser över tid inom dessa områden. När det gäller representationen är det relativt enkelt att formulera och följa upp kvantitativa delmål för äldre personer som motsvarar de delmål som finns för ungdomars inflytande.

4.3.3 Förslag till åtgärder (nr 21–27)

Förslag nr. 21

Frågor om äldre människors inflytande och delaktighet måste bli självklara delar av det statliga arbetet med att utveckla medborgarnas inflytande samt delaktigheten i kulturliv och social ekonomi. I detta arbete bör de faktorer som hittills bidragit till att öka äldre människors aktivitet i kulturlivet och att upprätthålla en relativt hög nivå på deras aktivitet i den sociala ekonomin urskiljas och stödjas. Behov av förändringar av regelverken för föreningsstöd bör också övervägas, liksom hur forskning och kunskapsutbyte kan främjas när det gäller delaktighet, inflytande, kultur och hälsa utifrån äldre människors egna intressen och förutsättningar att vara aktiva. Regeringen bör komplettera de demokratipolitiska mål som

innebär att medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen ska bli mer jämlikt så att även andelen personer som är 65 år och äldre nämns bland de grupper där andelen personer som deltar i den politiska processen ska öka.

Förslag nr. 22

De politiska partierna måste ta ett större ansvar för att *förnyelse* av demokrati och medborgarroll inte blir liktydigt med *föryngring* och aktivt arbeta för att förändra attityderna till äldre människors roll i politiken. De bör också verka för att människor i olika situationer under livsloppet ska kunna kombinera politiskt engagemang med bl.a. stöd och hjälp åt anhöriga. Vi vill understryka att vi inte ser ytterligare kvoteringar som en väg att pröva i detta sammanhang. Det är angeläget att partierna breddar representationen så att fler äldre på förtroendeposter inte bara innebär att fler personer behåller sina uppdrag under längre tid. Det bör också vara självklart att äldre personer arbetar med politiska frågor inom olika verksamhetsområden och inte bara sådana som gäller äldre personers förhållanden. Demokratipolitiken kan bidra till denna utveckling genom att medel avsätts för utvecklingsarbetet.

Förslag nr. 23

Människor i *alla* åldrar måste omfattas av arbetet med att utveckla inflytande och delaktighet i lokalsamhället. Dagens pensionärsråd bör utvecklas så att deras möjligheter att förmedla äldre människors kunskaper och erfarenheter tas till vara i alla berörda beslutsprocesser, men andra typer av rådslag och dialoger bör också prövas, t.ex. med grupper med personer i olika åldrar i bostadsområden. Det regionala och lokala arbetet med att utveckla formerna för inflytande måste i större utsträckning också omfatta personer som är 65 år och äldre. Demokratipolitiken och Agenda 21-arbetet ger möjligheter att stödja och främja sådana insatser från statens sida. Regeringen bör också se över formerna för statsbidrag och inflytande för olika organisationer för äldre människor. En sådan översyn får dock inte leda till sämre förutsättningar för de fem pensionärsorganisationer som i dag är berättigade till statsbidrag och har plats i regeringens Pensionärskommitté.

Förslag nr. 24

Det lokala arbetet för att främja och ta till vara äldre människors delaktighet i kultur- och fritidsaktiviteter bör utvecklas och i större utsträckning överskrida de sektorsgränser som i dag lätt begränsar perspektiven. Inom ramen för sådana insatser är det också viktigt att bibliotekens uppsökande arbete o.d. kan drivas vidare. De erfarenheter som vunnits på olika håll i landet behöver sammanställas och tas till vara. Särskilt gäller detta möjligheterna att mobilisera olika aktörer i lokalsamhället, möjligheterna att klara detta inom dagens ofta snäva budgetförhållanden och effekterna av detta på äldre människors hälsa och välbefinnande och inom de områden där man arbetat med att främja deras aktivitet och delaktighet. Socioekonomiska skillnader måste uppmärksammas, liksom genusaspekter och möjligheter för äldre invandrare att vara aktiva och delaktiga. På nationell nivå bör detta arbete stödjas genom kunskapspridning och stöd till uppföljningar av särskilt intressanta arbeten inom området. En viktig del av detta är att skapa medvetenhet bland politiskt ansvariga på alla nivåer om att en åldrande befolkning också innebär såväl nya utmaningar som nya möjligheter inom kultur- och fritidslivet. Regeringen bör överväga formerna för detta.

Förslag nr. 25

Forskningen om äldre människors användning av sin fria tid bör stärkas och kunskaper om åldrande och äldre människor spridas i utbildningar inom kultur- och fritidssektorn. I dag är kunskapsunderlaget inom detta område både otillräckligt och fragmentariskt. Också här behöver socioekonomiska skillnader, genusaspekter och möjligheter för äldre invandrare att vara aktiva och delaktiga uppmärksammas mer. Det behövs också fler analyser av samhällsekonomiska effekter av insatser för att främja och ta till vara äldre människors engagemang inom kulturliv, social ekonomi och andra aktiviteter under deras fria tid.

Förslag nr. 26

Det lokala arbetet med att utveckla den sociala ekonomins möjligheter bör fortsätta utifrån de erfarenheter som vunnits de senaste åren. Det gäller bl.a. de kunskaper som vunnits genom Frikomprojektet som genomfördes i samverkan mellan staten, Svenska Kommunförbundet och flera intresse- och frivilligorganisationer. En god grund för detta arbete är att kommuner i samråd med frivilligorganisationer utarbetar ett gemensamt kontrakt om vilka förväntningar de olika aktörerna har på varandra och hur kontakterna ska organiseras. I detta arbete finns det skäl att också uppmärksamma nya frivilligformer som självhjäpsgrupper bland äldre människor. Möjligheter till frivilligt arbete inom kulturlivet bör också uppmärksammas.

Förslag nr. 27

Stat, landsting och kommuner bör så snart som möjligt vidta åtgärder som leder till att lokaler som allmänheten har tillträde till är tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010. Detta mål ingår redan i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och flera myndigheter arbetar aktivt för att främja insatser inom området.

4.4 Öka möjligheterna för människor med utsatta livslopp att vara aktiva och delaktiga i samhället under åldrandet

SENIOR 2005 föreslår:

28. Forskningen om utsatta livssituationer under åldrandet och vilket samband denna utsatthet har med tidigare delar av livsloppet måste förbättras.
29. Regeringen bör slå broar mellan å ena sidan äldrepolitiken och det politiska arbetet för ekonomisk trygghet under åldrandet och å andra sidan handikappolitiken, integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken och andra relevanta politikområden.
30. Regeringen bör se över de åldersgränser som gäller för bilstödet så att det blir möjligt att behålla eller få bilstöd även efter 65 års ålder för att kunna förvärvsarbeta om man i övrigt uppfyller kraven för detta.
31. Brottsoffermyndigheten bör få i uppdrag att utreda hur kunskapsunderlaget kan förbättras när det gäller upptäckt och aktivt stöd till äldre brottsoffer inom såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård.
32. Regeringen bör se över möjligheterna att förbättra arbetet med att förebygga psykisk ohälsa bland äldre invandrare, inklusive effekter av traumatiska erfarenheter.
33. Alla äldre människors lika rätt till bl.a. vård och omsorg måste understrykas i utbildningar av vård- och omsorgspersonal.
34. En del av de resurser som i dag används inom staten och kommunerna för att motverka negativa attityder gentemot personer med olika kulturell bakgrund eller sexuell läggning bör avsättas till verksamheter som riktar sig till äldre personer, t.ex. inom pensionärsorganisationerna.
35. Människor som invandrar sent i livet till Sverige från länder utanför Europa och Nordamerika måste få bättre möjligheter att integreras i ett liv med självständighet, aktivitet och delaktighet.

4.4.1 Utgångsläge

Varför är området angeläget?

Äldre personer är varken någon enhetlig eller generellt utsatt grupp. Det finns dock många orsaker till att människor under åldrandet befinner sig i situationer som gör dem särskilt utsatta för faktorer som minskar möjligheterna att vara aktiva och delaktiga i arbetsliv och samhällsliv. Det är därför nödvändigt att en strävan efter flexibla livsloppsmönster i högre åldrar kombineras med åtgärder för att identifiera dessa utsatta situationer och stärka möjligheterna för människor i dessa situationer att vara aktiva och delaktiga i samhällslivet. Risken är annars att de utsatta livsloppen kommer i skymundan och att arbetet med livsloppsförnyelser utgår från ett "typiskt livslopp" som lätt blir synonymt med de egenskaper som stämmer med samhällets dominerande normer, t.ex. livsloppet för en man som är född i Sverige och som har en relativt god inkomst.

Att livsloppsbegreppet kan vara fruktbart för att förklara och förstå skillnader mellan människor i högre åldrar har vi redan konstaterat i avsnitt 2.1. Att ett livsloppsperspektiv ger goda förutsättningar för att se och förstå utsatthet har bl.a. Evy Gunnarsson vid Stockholms universitet visat i en studie av livslopp som kan innebära ett liv i fattigdom eller nästan fattigdom (Gunnarsson 2000). Gunnarsson pekar på att skillnaderna mellan mäns och kvinnors löner har minskat under de senaste decennierna medan utvecklingen har varit den motsatta för personer med ålderspension. År 1975 hade kvinnliga pensionärer i genomsnitt 71 procent av männens pensioner. På 1990-talet hade kvinnliga pensionärer 59 procent av männens pensioner. Främst beror den ökande skillnaden på att männen oftare har arbetat heltid hela arbetslivet och därmed fått full ATP. Evy Gunnarsson konstaterar att fattigdom är ett relativt begrepp och ska ses mot bakgrund av det samhälle som individen lever i. För de kvinnor som hon har intervjuat kan fattig betyda att aldrig kunna unna sig något utöver mat och hyra, inte ha råd att köpa presenter till barn och barnbarn, känna sig socialt isolerad eftersom man inte kan bjuda hem bekanta och ständigt oroa sig för att pengarna inte ska räcka.

Målet bör vara att personer som befinner sig i situationer som skapar utsatthet under åldrandet inte utesluts från andra analyser och åtgärder för äldre människor. I dagsläget är det dock viktigt att

särskilt uppmärksamma utsatta situationer under åldrandet för att ytterligare problematisera åldersindelningar av livsloppet och nyansera diskussionen om friare former för livsloppet. Hittills har varken beslutsfattare, myndigheter eller forskarna ägnat större uppmärksamhet åt sambandet mellan utsatthet under livsloppet och åldrandet. Det är därför svårt att nu ringa in de situationer som skapar utsatthet under åldrandet. Vi har under vårt arbete dock stött på några sådana situationer som kan nämnas som exempel.

Mest iögonfallande är den grupp äldre människor som har mycket små ekonomiska resurser. Här finns fler kvinnor än män, men såväl bland ensamstående kvinnor som ensamstående män i medelåldern och högre åldrar finns det grupper med mycket små inkomster. Personer som har funktionshinder innan de pensioneras är också överrepresenterade bland de äldre människor som har mycket begränsade ekonomiska resurser, vilket leder till särskilda problem eftersom många av dessa har merkostnader som hör ihop med funktionshindret, t.ex. för sjukvård, äldreomsorg, färdtjänst, läkemedel och förbrukningsartiklar. Äldre personer i vissa invandrargrupper är också överrepresenterade bland dem som har mycket små ekonomiska resurser. Det nya äldreförsörjningsstödet innebär en viktig insats för dessa grupper, men deras förutsättningar att åldras med självständighet, delaktighet och aktivitet måste kontinuerligt uppmärksammas. Både bland personer med funktionshinder före pensioneringen och i vissa invandrargrupper har de låga inkomstnivåerna samband med svårigheter på arbetsmarknaden tidigare under livsloppet.

En annan sorts utsatthet kan äldre personer uppleva när de möts av fördomar och negativ särbehandling som inte i första hand beror på ålder. Detta kan också gälla människor med funktionshinder före pensioneringen och äldre människor i många invandrargrupper. Men det kan också gälla äldre bi- och homosexuella personer som vuxit upp under den tid när homosexualitet var förbjudet i lag och klassat som sjukdom i medicinska sammanhang. Det är inte säkert att de senaste årens ökade öppenhet om bi- och homosexualitet inneburit någon märkbart positiv förändring för många av dem som har levt dolt med sin sexuella läggning under flera decennier.

Utsatthet kan upplevas av äldre människor som haft psykisk ohälsa före pensioneringen eller som varit med om traumatiska händelser som de kan ha svårt att berätta om och få stöd att bearbeta och leva med. Personer med psykiska besvär är en grupp

med betydande svårigheter när det gäller bl.a. boende, ekonomi, ensamhet och vårdbehov både i lägre och högre åldrar, även jämfört med andra grupper av funktionshindrade människor. Människor med missbruksproblem eller psykiska funktionshinder har också livslopp som skapar utsatthet under åldrandet. Bland personer som varit med om traumatiska händelser tänker vi bl.a. på äldre invandrare med erfarenheter från krig, katastrofer och flyktsituationer och på personer som utsatts för brott tidigare i livet eller som drabbas av brott i hög ålder. Bland de senare är kvinnor starkt överrepresenterade.

Forskningen när det gäller äldre människors utsatthet för brott har varit relativt liten i Sverige. Kunskapsläget tycks vara på väg att förbättras. I vårt diskussionsbetänkande *Riv ålderstrappan!* (SOU 2002:29) refererade vi en kvantitativ undersökning som genomförts av äldre människors utsatthet för brott som Brottsoffermyndigheten givit ut. Undersökningen pekade på att denna utsatthet måste tas på allvar och att brottsoffren, bland vilka kvinnor dominerar, behöver ges bättre stöd (Brottsoffermyndigheten 2001). Brottsoffermyndigheten har också givit ut en kvalitativ studie om personer med funktionshinder som utsatts för brott. Av brottsoffren i denna studie var två tredjedelar kvinnor och en tredjedel män. Misshandel var den vanligaste typen av brott följt av stöld och sexuella övergrepp (Brottsoffermyndigheten 2002). Samtliga brott drabbade kvinnor i högre grad än män. I skriften *Han var väl inte alltid så snäll* (Nationellt Råd för Kvinnofrid 2002) sammanfattas en del av det svenska och internationella kunskapsläget om våld mot äldre kvinnor.

En annan grupp som behöver uppmärksammas mer är de människor från länder utanför Europa och Nordamerika som invandrar till Sverige sent i livet, t.ex. vid 55 eller 65 års ålder. Möjligheterna för dessa personer att vara aktiva, delaktiga och självständiga behöver ses över och utvecklas. Det gäller, som forskare pekar på, inte minst möjligheterna till integration med människor i den egna etiska gruppen (Torres 2002). Ofta har dessa människor hamnat i utsatta situationer redan innan de invandrade till Sverige, till följd av krig, katastrofer eller ekonomiska svårigheter i samband med att deras barn utvandrat till Sverige. En annan typ av utsatthet inträder när de därefter i relativt hög ålder själva emigrerar till ett land vars språk och kultur de inte känner till och där deras förutsättningar att t.ex. få eller kunna ta ett arbete är dåliga.

Vad menar vi här med "äldre"?

Situationer som skapar utsatthet under åldrandet kan uppkomma tidigt eller sent i livet. Även om äldrepolitikens fokus på dessa frågor främst bör gälla effekter i högre åldrar är det nödvändigt att se utsatthet under åldrandet ur ett livsloppsperspektiv.

Hur förhåller sig inriktningen till nationella mål inom andra politikområden och statliga myndigheters ansvar?

Nationella mål inom andra politikområden uppmärksammar situationer som kan leda till utsatthet, men något mål eller delmål som särskilt berör utsatthet under åldrandet finns inte. De myndigheter som arbetar med åtgärder inom bl.a. folkhälsopolitiken, integrationspolitiken och handikappolitiken behandlar i relativt liten utsträckning utsatthet under åldrandet. Brottsoffermyndigheten har dock själv tagit initiativ till studier och insatser inom området.

4.4.2 Framtida utveckling

Vilka är hindren för ökade möjligheter för människor med utsatta livslopp att vara aktiva och delaktiga i samhället under åldrandet?

Ett viktigt hinder i dessa sammanhang är omfattande kunskapsbrister. Det gäller såväl art och omfattning av problemen som vilka möjligheter det finns att ge stöd och hjälp. Även inom genusforskningen, invandrarforskningen och forskningen om förhållanden för människor med olika sexuell läggning har utsatthet under åldrandet uppmärksammats i relativt liten utsträckning. Kunskaperna är bättre om stöd och hjälp vid traumatiska erfarenheter, inte minst med tanke på att dessa frågor uppmärksammats mer i andra länder. Bäst är kunskaperna om situationen för äldre personer som haft funktionshinder före pensioneringen.

Ett annat hinder är sektors- och politikområdesindelningar som gör att personer i utsatta situationer lätt osynliggörs eller förlorar tidigare stöd när de blir äldre. Sektorsproblemen finns särskilt i gränslandet mellan handikappolitik och äldrepolitik. De åldersgränser som finns för bilstöd, handikappersättning och vissa insatser enligt LSS är exempel på detta. Indirekt innebär utform-

ningen av dessa lagar en nedprioritering av människor över en viss ålder som sällan diskuteras öppet.

Särskilt åldersgränserna för bilstöd kan motverka friare former av livsloppet. Även när det gäller bilstöd som utgår för arbetsresor finns det en 65-årsgräns som inte är anpassad till den nuvarande avgångsskyldigheten vid 67 års ålder eller det nya pensionssystemet, som gör det lönsamt att arbeta upp till 70 års ålder och ännu längre. Enligt 3 § Förordning (1988:890) om bilstöd till handikappade lämnas bidrag för anskaffning av personbil, motorcykel eller moped, ändring och anskaffning av särskild anordning på sådant fordon eller för körkortsutbildning i samband med anskaffning av motorfordon. Om det finns särskilda skäl på grund av handikappets art eller andra omständigheter, lämnas bidrag för anskaffning eller ändring av annat motorfordon eller för anskaffning av särskild anordning på ett sådant fordon. De åldersgränser som anges i förordningen finns i 5 §. Där anges bl.a. att bidrag lämnas till

1. handikappad som är under 65 år och beroende av ett sådant fordon som avses i 3 § för att genom arbete få sin försörjning eller ett väsentligt tillskott till sin försörjning eller för att genomgå arbetslivsinriktad utbildning eller genomgå rehabilitering under vilken han eller hon får aktivitetsstöd enligt 4 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd eller rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,
2. handikappad som är under 65 år och, efter att ha beviljats bidrag enligt 1, har beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring, eller
3. annan handikappad än som avses i 1 eller 2 och som fyllt 18 år men inte 50 år.

Flera alternativ till dagens åldersgräns kan tänkas. En möjlighet är att knyta bilstöd efter 65 års ålder till ett intyg som berättigar en person till bilstöd oavsett ålder så länge stödet är en förutsättning för förvärvsarbete. En annan möjlighet är att ändra förordningen om bilstöd så att den som är berättigad till bilstöd får behålla detta även efter 65 års ålder, oavsett koppling till förvärvsarbete med hänsyn till bilstödets stora sociala betydelse. Det bör dock noteras att det här snarare handlar om att ändra den gräns som går vid 50 års ålder än den som går vid 65 års ålder i förordningen om bilstöd till handikappade. I dessa sammanhang måste det också

övervägas om det är rimligt att samhället, genom bilstödet, skulle kunna bekosta körkortsutbildning och nyanskaffning av fordon för personer i mycket höga åldrar.

För många äldre är bostadstillägget för pensionärer (BTP) och det särskilda bostadstillägget för pensionärer (SBTP) av stor betydelse. Det är möjligt att en mer aktiv information om bostadstillägg för pensionärer skulle ge fler äldre personer bättre resurser att åldras med bibehållen självständighet. En studie från Socialstyrelsen av pensionärshushållens ekonomiska resurser efter att de har betalat sin hyra eller bostadskostnad ger en bild av detta utifrån data från mitten av 1990-talet (Socialstyrelsen 1998b). Studien visar att ungefär vart femte enpersonshushåll i åldern 66 år och äldre låg under socialbidragsnormen år 1995. Många av dessa hushåll var berättigade till BTP, men hade inte sökt bostadstillägg. Personerna i dessa hushåll kan medvetet ha avstått från att söka bostadstillägg, men det är också möjligt att många av dessa personer inte kände till sina rättigheter eller att det krävs en särskild ansökan för att beviljas BTP.

Även inom dessa områden kan negativa attityder utgöra ett hinder. Dessa attityder finns hos personer i alla åldrar, men inte minst hos äldre personer (se t.ex. Demker 2003). Pensionärsorganisationerna har uppmärksammat dessa frågor och tagit viktiga och intressanta initiativ till större öppenhet och samverkan med invandrarorganisationer och organisationer för bi- och homosexuella.

Hur bråttom är det att undanröja hindren och vilka är riskerna om detta inte lyckas?

Att förbättra kunskapsläget och påverka attityder brådskar, inte minst eftersom situationen för bl.a. personer med funktionshinder och bi- och homosexuella berör mänskliga rättigheter. Det finns annars stora risker för att människor som i dag har särskilt stora svårigheter att uppnå självständighet, delaktighet och individuell utveckling under åldrandet ställs utanför arbetet med att uppnå flera av de andra inriktningar som anges här.

Vilka indikatorer kan användas för att följa förändringar och vilka är möjligheterna att arbeta med mätbara delmål?

Vissa mätbara delmål är möjliga att formulera, t.ex. minskad förekomst av psykisk ohälsa i olika grupper. I dag är dock kunskapsläget om t.ex. hälsan hos äldre personer i utsatta situationer så bristfälligt att det torde vara för tidigt att direkt gå till mätbara mål.

Tillgången till statistik för att följa upp mätbara delmål är också bristfällig. En orsak är att det krävs differentiering på många olika undergrupper för en seriös analys, vilket i sin tur kräver mycket omfattande urval när det gäller äldre invandrare. När det gäller bi- och homosexuella äldre finns det givetvis ingen möjlighet att göra särskilda urval av dessa personer utifrån centrala register.

4.4.3 Förslag till åtgärder (nr 28–35)

Förslag nr. 28

Forskningen om utsatta livssituationer under åldrandet och vilket samband denna utsatthet har med tidigare delar av livsloppet måste förbättras. Vid studier av etnicitet, funktionshinder och förhållanden för människor med olika sexuell läggning bör också åldrandet och äldre människors förhållande uppmärksammas. Särskilda ansträngningar bör göras för detta inom ramen för de forskningsprogram som nu planeras för kommande år. Det är också viktigt att studier som statliga myndigheter gör av t.ex. hälsa hos invandrargrupper, personer med funktionshinder och bi- och homosexuella personer även inkluderar äldre personer.

Förslag nr. 29

Regeringen bör slå broar mellan å ena sidan äldrepolitiken och det politiska arbetet för ekonomisk trygghet under åldrandet och å andra sidan handikappolitiken, integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken och andra relevanta politikområden. Särskilt angeläget är det att äldre personer som haft funktionshinder sedan tidigt i livet uppmärksammas *både* vid beslut om ekonomisk trygghet under åldrandet och vid beslut om stöd till personer med funktionshinder. Det politiska kategoritänkandet får inte leda till att människor betraktas som antingen äldre eller funktionshindrade.

Förslag nr. 30

Regeringen bör se över de åldersgränser som gäller för bilstödet så att det blir möjligt att behålla eller få bilstöd även efter 65 års ålder för att kunna förvärvsarbeta om man i övrigt uppfyller kraven för detta. Regeringen bör också utreda om bilstödet ska kunna användas för andra former av aktivitet och delaktighet i samhällslivet efter 65 års ålder. Riksdagens Socialutskott har tillkännagivit att regeringen snarast bör vidta åtgärder för att effektivisera och förbättra tillämpningen av bilstödet (bet. 2001/02:SoU1), och en översyn av åldersreglerna bör kunna genomföras inom ramen för detta arbete.

Förslag nr. 31

Brottsoffermyndigheten bör få i uppdrag att utreda hur kunskapsunderlaget kan förbättras när det gäller upptäckt och aktivt stöd till äldre brottsoffer inom såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård. Detta arbete kräver ett utpräglat genusperspektiv, men också ett livsloppsperspektiv som uppmärksammar möjligheterna till stöd tidigare under livet för att förhindra eller bearbeta hot och våld. Frivilligorganisationer kan spela en viktig roll i detta sammanhang, men området är fortfarande relativt outforskat och det saknas en befintlig verksamhet att bygga vidare på i landet. Erfarenheter kan dock hämtas från andra länder där forskningen varit mer intensiv och stödverksamheter utvecklats, bl.a. från Norge.

Förslag nr. 32

Regeringen bör se över möjligheterna att förbättra arbetet med att förebygga psykisk ohälsa bland äldre invandrare, inklusive effekter av traumatiska erfarenheter. Även här kan insatser göras såväl inom ramen för socialtjänst och hälso- och sjukvård som genom insatser från fristående organisationer. Också här är det viktigt att stödet till sådana förebyggande verksamheter ses i relation till stödet under tidigare delar av livsloppet.

Förslag nr. 33

Alla äldre människors lika rätt till bl.a. vård och omsorg måste understrykas i utbildningar av vård- och omsorgspersonal. I dessa sammanhang kan grupper som ofta osynliggjorts i samhället särskilt lyftas fram, t.ex. äldre bi- och homosexuella personer, som måste få sina behov bedömda och tillgodosedda som alla andra.

Förslag nr. 34

En del av de resurser som i dag används inom staten och kommunerna för att motverka negativa attityder gentemot personer med olika kulturell bakgrund eller sexuell läggning bör avsättas till verksamheter som riktar sig till äldre personer, t.ex. inom pensionärsorganisationerna.

Förslag nr. 35

Människor som invandrar sent i livet till Sverige från länder utanför Europa och Nordamerika måste få bättre möjligheter att integreras i ett liv med självständighet, aktivitet och delaktighet. Möjligheterna till detta inom dagens integrationspolitik bör prövas närmare, liksom de möjligheter som kan finnas till gemenskap och trygghet i deras egna etniska grupper.

5 Bryt åldersbarriärer

5.1 Varför behöver åldersbarriärer brytas?

SENIOR 2005 bedömer:

Negativ särbehandling på grund av ålder är en diskrimineringsgrund bland andra. En aktiv diskussion om de bilder och beskrivningar som förekommer i bl.a. massmedierna är en nödvändig del av det demokratiska samtalet. Även här finns det exempel på insatser i andra länder som kan ge inspiration. Också när det gäller utveckling av ny teknik utgör förlegade föreställningar och bristande kunskaper om äldre människors vardagsliv och teknikanvändning hinder för en utveckling som skulle kunna vara till nytta för enskilda äldre människor, deras anhöriga, företag och samhället som helhet.

5.1.1 Mänskliga rättigheter

Att synliggöra och motverka negativ särbehandling på grund av hög ålder handlar ytterst om att främja mänskliga rättigheter för alla. Men det handlar också om att skapa goda förutsättningar för de andra inriktningarna för äldrepolitiken som vi pekar ut i detta slutbetänkande. Inkludering av äldrepolitiska frågor inom andra politikområden kräver både medvetenhet om vilka former av negativ särbehandling på grund av hög ålder som förekommer i samhället och ett robust skydd mot att äldre människors förhållanden osynliggörs eller prioriteras ned på osakliga grunder inom dessa områden.

Erfarenheter från arbetet med att uppmärksamma och motverka negativ särbehandling av andra skäl, t.ex. kön, etnicitet, sexuell läggning och funktionshinder, tyder på att det behövs ett samspel

mellan kortsiktiga åtgärder för att ”öppna dörrar” för människor som annars – medvetet eller omedvetet – utestängs i olika sammanhang och långsiktiga strukturförändringar. Om fler äldre personer ska ses och höras i massmedierna så måste fler äldre personer vara med i de sammanhang som beskrivs och diskuteras i massmedierna, t.ex. i beslutande befattningar i politik, näringsliv och föreningsliv.

Både i Sverige och andra länder har intresset för åldersnormer och åldersdiskriminering hittills varit förbluffande litet. Det gäller inte minst om man jämför med den diskussion som förts och fortfarande förs om andra sorters diskriminering. Terminologin är också utvecklad när det gäller negativ särbehandling på grund av ålder. I avsnitt 2.3 hänvisade vi till den internationella diskussionen om ålderism. Termen är både omstridd och relativt ny (Andersson 2002). I svenskan började ordet rasism användas år 1938, sexism år 1971 och ålderism år 1997. I Storbritannien började *ageism* användas i den allmänna debatten redan på 1980-talet. Ännu i början av 1990-talet hade väldigt få vetenskapliga studier om detta problem genomförts.

Att intresset för negativ särbehandling på grund av ålder varit så litet har också lett till att kunskaperna om ålder och diskrimineringsgrunder som kön, etnicitet, funktionshinder och sexuell läggning är mycket små i dag.

5.1.2 Internationella överenskommelser och dokument

Förbud mot negativ särbehandling på grund av ålder har inte haft samma självklara plats i lagar och internationella överenskommelser, som t.ex. förbud mot diskriminering på grund av kön eller etniskt ursprung. Ett exempel är FN:s stadga om mänskliga rättigheter från år 1948, där ålder inte nämns som grund för diskriminering. I artikel 2 anges dock att var och en omfattas av de rättigheter och friheter som tas upp i deklarationen, utan undantag av något slag (FN 1948).

Den europeiska konventionen angående skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller ett stadgande om diskriminering. Enligt artikel 14 i konventionen skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, för-

mögenhet, börd eller ställning i övrigt. Uppräkningen av de s.k. diskrimineringsgrunderna i artikeln är inte fullständig. Den omfattar således även sådana diskrimineringsgrunder som funktionshinder, ålder och sexuell läggning utan att detta anges direkt. Europakonventionen gäller sedan år 1995 som lag i Sverige (1994:1219). Vid samma tidpunkt infördes i regeringsformen (RF 2 kap. 23 §) ett stadgande om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionens bestämmelser.

Inom EU har frågor om diskriminering på grund av ålder tagits upp i olika sammanhang. I den stadga om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen som antogs i Nice den 7 december 2000 anges i 3 kap. 21 artikeln att diskriminering på grund av bl.a. ålder skall vara förbjuden ("prohibited") (EU 2000a). I 3 kap. artikel 25 anges dessutom att unionen erkänner och respekterar de äldres rätt att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet.

Redan genom Amsterdamfördraget år 1997 infördes dock en artikel i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som ger rådet befogenhet att, inom ramen för de befogenheter fördraget ger gemenskapen, vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel 13). Med stöd av denna artikel antog EU:s ministerråd den 27 november 2000 ett direktiv (EU 2000b) om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG). Det behandlar diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får införa regler som går längre när det gäller att ta till vara likabehandlingsprincipen än vad som anges i direktiven (art. 6 resp. 8). Direktivet om likabehandling i arbetslivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 2 december 2003, med undantag av bestämmelserna om diskriminering på grund av ålder och funktionshinder som – om det behövs – inte ska vara genomförda förrän tre år senare. Direktivet ingår i ett "anti-diskrimineringspaket" som också omfattar bl.a. ett handlingsprogram mot diskriminering (åren 2001–2006).

Skyddet mot diskriminering enligt EU:s direktiv om likabehandling i arbetslivet gäller endast fysiska personer. Direktivet omfattar såväl den offentliga som den privata sektorn (art. 3) och täcker både direkt och indirekt diskriminering. Även trakasserier som har

samband med ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall anses vara diskriminering. Inom ramen för gemenskapens befogenheter omfattar direktivet villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning och yrkesutbildning inklusive yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor samt medlemskap i och förmåner tillhandahållna av fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och andra yrkesorganisationer.

Viss särbehandling som omfattas av direktivet är dock tillåten. Det gäller särbehandling som kan motiveras med att en viss egenkap som har samband med ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav (art. 4). Även viss särbehandling på grund av ålder är tillåten enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet (art. 6). Direktivet innehåller också bestämmelser om positiv särbehandling, som innebär att medlemsstaterna får behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer missgynnas på någon av de diskrimineringsgrunder som direktiven omfattar eller att kompensera för ett sådant missgynnande (art. 5 resp. 7).

5.1.3 Finns det åldersbarriärer i Sverige?

Det bristande intresset för negativ särbehandling på grund av ålder i Sverige skulle kunna bero på att problemet är mycket litet eller rent av obefintligt här i landet. I brist på omfattande studier som visar att så är fallet bedömer vi detta vara en alltför lättsinnig förklaring. En annan möjlig förklaring är att de åldersindelningar och åldersnormer som finns i såväl offentligt som privat liv i Sverige blivit så accepterade och institutionaliserade att de ofta inte uppfattas som styrande och hämmande för enskilda människor och för samhället i stort. De attitydundersökningar som vi refererade i kapitel 2 kan tolkas på detta sätt. Om denna tolkning är riktig så räcker det inte med att fråga människor i högre åldrar om de känner sig diskriminerade. Då måste även betydelsen av de omedvetna attityder som vi diskuterade i avsnitt 2.2 tas med i detta sammanhang.

En annan iakttagelse i de attitydundersökningar som vi refererade i kapitel 2 är att bristande respekt av människor i högre åldrar

inte i första hand tycks vara ett bekymmer i deras dagliga liv, åtminstone inte sedan människor lämnat arbetslivet. Däremot tycks det finnas ett osynliggörande av åldrandet och äldre människor i det offentliga livet som utgör en negativ särbehandling genom att beskära den bild av verkligheten som behandlas i bl.a. politik och massmedier och begränsa utvecklingen av tjänster och produkter för människor i högre åldrar.

Regeringen har givit den parlamentariska Diskrimineringsutredningen i uppdrag att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden (se avsnitt 5.2). Det innebär att ålder nu utreds i relation till andra diskrimineringsgrunder också i Sverige. Vi hyser stora förhoppningar om att utredningens resultat ska leda fram till ett mer samlat arbete mot diskriminering som kan bli ett genombrott i arbetet med att synliggöra och motverka negativ särbehandling på grund av hög ålder i alla sammanhang. Vi går dock inte närmare in på frågor om diskriminering på grund av ålder i arbetslivet och i andra sammanhang som skulle kunna leda till anmälningar av enskilda personer.

5.1.4 Hur kan åldersbarriärer brytas?

Hela den äldrepolitik som vi föreslår i detta betänkande syftar till att bryta åldersbarriärer och skapa förutsättningar för ett samhälle där människor inte utsätts för negativ särbehandling på grund av hög ålder. I FN:s andra internationella handlingsplan för äldrefrågor, och i den regionala implementeringsstrategi som antagits för Europa, utgör långsiktiga insatser för att bryta åldersbarriärer hörnstenar (FN 2002a, b och c). Eftersom maktförhållanden har en avgörande betydelse för de bilder som förmedlas i samhället av människor i olika åldrar tror vi att de andra inriktningarna som vi föreslår för äldrepolitiken kraftfullt kan bidra till att åldersbarriärer bryts. På samma sätt tror vi att det behövs särskilda åtgärder mot negativ särbehandling av människor i högre åldrar för att arbetet med dessa inriktningar ska bli möjligt.

Forskare som studerat ålderism och erfarenheter av arbetet mot ålderism i andra länder har betonat komplexiteten i de åtgärder som behövs. Becca Levy, som studerat de omedvetna attitydernas förekomst och betydelse, rekommenderar för mer långsiktiga attitydförändringar begränsningar av exponeringen av negativa ålders-

stereotyper i samhället (Levy & Banaji 2002). Hon betonar att äldre människor själva har en avgörande roll i sammanhanget, men skriver samtidigt att äldre människor inte alltid är sina bästa advokater eftersom många av dem tagit till sig de omedvetna negativa attityder som finns om åldrande och personer i högre åldrar.

Den australiensiska forskaren Valerie Braithwaite har, utifrån erfarenheterna av försök att påverka negativa åldersstereotyper under de senaste decennierna, listat tio förslag till fortsatta åtgärder för att minska förekomsten av ålderism i samhället (Braithwaite 2002). På olika sätt återfinns alla dessa punkter också i vårt förslag till en framtida äldrepolitik:

1. Öka medvetenheten om hur äldre människor framställs på stereotypa sätt.
2. Öka exponeringen av mångfalden i äldre människors egenskaper.
3. Öka ansträngningarna att upptäcka och ta till vara denna mångfald i kontakterna med äldre människor.
4. Utgå medvetet från ett individperspektiv i synen på människor i högre åldrar.
5. Utveckla möjligheterna till samverkan över generationsgränser.
6. Ta till vara möjligheter att se äldre människor som attraktiva i olika sociala sammanhang.
7. Stärk institutionell praxis som främjar en norm av medmänsklighet.
8. Gör människor i alla åldrar mindre benägna att stigmatisera försämrade funktionsförmåga och beroende av andra.
9. Revidera policytexter och praxis som stigmatiserar äldre människor, i synnerhet genom att osynliggöra dessa människor.
10. Inkludera äldre människor i policyutveckling och uppföljning av policytexter.

5.2 Synliggör och bekämpa negativ särbehandling på grund av hög ålder

SENIOR 2005 föreslår:

36. En samlad diskrimineringslagstiftning med ålder som en av flera diskrimineringsgrunder bör införas i Sverige, och vi utgår från att Diskrimineringsutredningen så snart som möjligt lämnar konkreta förslag på hur en sådan lagstiftning ska utformas.
37. Det statliga språkbruket om åldrande och äldre människor måste ses över och förbättras så att staten föregår med gott exempel på hur grundlagens förbud mot diskriminering på grund av ålder ska tillämpas i det offentliga livet.
38. Översynen av det statliga språkbruket bör även omfatta förtydliganden och utmönstringar av formuleringar i lagtexter som för negativa stereotyper om åldrandet och äldre människor vidare.
39. I anslutning till arbetet med att se över det statliga språkbruket bör det anordnas seminarier eller liknande med företrädare för branschorgan, professionsföreträdare och företag som arbetar med massmedier eller reklam och som har egna riktlinjer där diskriminering på grund av ålder kan ingå.
40. Statligt finansierad statistik bör inte innehålla några övre åldersgränser.
41. Organisationer och företag bör så snart som möjligt se över sina etiska regler och policydokument samt implementeringen av dessa i syfte att synliggöra och motverka negativ särbehandling på grund av hög ålder.
42. Organ som arbetar med uppföljning, tillsyn och etik inom medieområdet bör uppmärksamma diskriminering på alla de grunder som anges i regeringsformen, inklusive ålder.

5.2.1 Utgångsläge

Varför är området angeläget?

Sättet att beskriva människor i olika åldrar i myndighetstexter har en starkt normbildande roll i samhället. Det gäller såväl beskrivningar i ord som i siffror. Varför skulle journalister, copy writers och andra bry sig om hur de framställer åldrande och äldre människor om inte regeringen och de statliga myndigheterna gör det?

I de prognoser över befolkning och samhällsekonomi från SCB och andra som vi refererade i avsnitt 2.2 används ofta ett starkt kategoriserande språk. Prognoserna bygger på att människor i regel förvärvsarbetar fram till 65 års ålder. Denna åldersgräns beskriver inte i detalj dagens verklighet, där många slutar vid 62–63 års ålder, eller morgondagens, med avgångsskyldigheten höjd till 67 år och ett pensionssystem som premierar arbete till 70 års ålder och längre. Genom sitt sätt att presentera prognoserna får SCB det dessutom att verka som om människor över huvud taget *inte* kan arbeta efter att de fyllt 65 år. I sin senaste befolkningsframskrivning använder SCB genomgående uttrycket icke-arbetsföra för alla som är 65 år och äldre (SCB 2003d). Formuleringen antyder att klassificeringen gjorts genom någon form av medicinsk undersökning av enskilda individer och inte enbart efter teoretiska modeller över befolkningen. I befolkningsframskrivningen betecknar SCB 40–64-åringarna som de ”äldre arbetskraftsgenerationerna” och väljer genomgående uttrycket ”försörjningsbörda” i stället för det mer neutrala ”försörjningskvot”. I en annan prognos skriver SCB för övrigt om ett framtida ”åldringsbälte” över landet (SCB 2003b). Några motiveringar eller analyser av dessa olika ordval presenteras inte, till skillnad från de utförliga redovisningar som ges av de formler och beräkningsmetoder som använts.

SCB är inte ensamt i myndighetsvärlden om att använda ett språkbruk som ger negativa stereotyper av äldre människor officiell sanktion. När kategorin ”äldre” urskiljs så sker det främst i sammanhang som gäller beroende och sjuklighet. På statlig nivå arbetar de nya ”aldreskyddsombuden” enbart med skyddet för äldre människor som behöver vård och omsorg. I kommunerna refererar ord som ”aldrenämnder” och ”aldreombudsmän” ofta enbart till vård- och omsorgsområdet.

Även i nu gällande lagstiftning går det att hitta exempel på formuleringar som mera uttrycker negativa stereotyper om åldrandet

än bygger på aktuell forskning. I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och dess förarbeten används termen "normalt åldrande" på ett sätt som skiljer sig från användningen i detta betänkande och i vanliga läroböcker om åldrandet. I 1 § punkt 3 anges att lagen omfattar personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service. I specialmotiveringen till den aktuella paragrafen framgår det att regeringen vid detta tillfälle betraktade normalt åldrande som progredierande sjukdomsförlopp som leder till funktionshinder, bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar, sjukdomar inom skelett och rörelseorgan, senildemens och sjukdomar inom centrala nervsystemet (regeringens proposition 1992/93:159, sid. 169). Flera av de sjukdomar som regeringen nämner drabbar visserligen många äldre människor, men de följer inte med någon automatik av åldrandet. I många fall kan de också förebyggas eller uppskjutas genom olika insatser. I specialmotiveringen skriver regeringen för övrigt att dessa sjukdomar "inte är helt oväntade beträffande en åldrad människa" men att de kan "betraktas som en katastrof om en yngre människa drabbas".

Åldersgränser i offentlig statistik och undersökningar som utförs eller finansieras med offentlig medel leder ofta till att personer som är äldre än t.ex. 79 eller 84 år osynliggörs – både när det gäller insamlandet av uppgifter och vid presentationen av resultaten. Eftersom antalet kvinnor över dessa åldrar är större än antalet män innebär åldersgränserna också ett problem ur jämställdhets-synpunkt. I slutbetänkandet *Välfärdsbokslut för 1990-talet* (SOU 2001:79) från Kommittén Välfärdsbokslut ges indirekt en bild av problematiken. Där behandlas välfärdssituationen för äldre med utgångspunkt i uppgifter om personer i åldern 75–84 år. Kommittén konstaterar att den övre åldersgränsen i SCB:s levnadsnivåundersökning (ULF) medför att det till stor del saknas kunskaper om välfärden bland de 200 000 personer i befolkningen som är 85 år eller äldre. Bland dessa finns ett mycket stort antal kvinnor som lever ensamma.

Samtidigt som press, radio och tv gör viktiga insatser för att kritiskt granska fördomar och repressiva förhållanden när det bl.a. gäller genus, etnicitet och sexuell läggning saknas i stort sett helt sådana insatser när det gäller negativ särbehandling på grund av hög ålder. Snarare tycks massmedierna okritiskt föra gamla stereotyper

av åldrande och äldre människor vidare. Som vi konstaterade i kapitel 2 visar forskningen om bilden av ”de äldre” i massmedierna på ett osynliggörande av äldre människor i högre åldrar, i den mån inte äldre människor beskrivs som offer eller oväntat dugliga i något avseende *trots* sin ålder.

Ibland kan kontrasten mellan kritisk granskning inom vissa områden och fördomsfullhet inom andra områden framträda särskilt tydligt. I maj 2003 berättade ett nyhetsprogram i Sveriges Television om en undersökning som Barnboksinstitutet gjort. Studien visade att bilder på barn i svenska barnböcker nästan alltid visar barn som är blonda och blåögda. Den reporter som berättade om studien antydde att resultaten visar vilka fördomar som finns i det svenska samhället. Nästa inslag var en filmrecension. Filmen handlade om en man som hamnat i 30-årskris. Recensenten tyckte att filmen var gammaldags och alltför traditionell. Särskilt illa tyckte han om att filmen försökte dölja detta genom högt tempo och snabba klipp. ”Den är som en pensionär i tights”, sade han.

En oreflekterad användning av ordet ”äldre” kan även göra rapporteringen missvisande. När Sveriges Radios Ekoredaktion i augusti 2002 presenterade en undersökning av de politiska partiernas kandidater i valet några veckor senare skedde det med påståendet att den ”typiske politikern är en äldre, högavlönad man som bor i villa”. Det som saknades uppgavs vara ”yngre, lågavlönade kvinnor i hyresrätt”. Som framgick i avsnitt 4.3 visade undersökningen att personer som var 65 år och äldre bara var något bättre representerade än personer i åldersgruppen 18–29 år bland dem som nominerats till kommunfullmäktige och sämst representerade av alla åldersgrupper bland dem som nominerats till riksdagsvalet. Uppenbarligen valde Ekoredaktionen att beskriva den kraftigt överrepresenterade åldersgruppen 50–64 år som ”äldre”, medan underrepresentationen i åldersgruppen 65 år och äldre osynliggjordes både när det gällde slutsatser och gruppindelning – i detta sammanhang omfattades de inte ens av beteckningen ”äldre”.

Hur ser då människor i högre åldrar själva på publiciteten om människor i deras ålder? SOM-institutet vid Göteborgs universitet har på vårt uppdrag frågat människor mellan 15 och 84 år om de tycker att deras morgontidning skriver för lite om yngre respektive äldre människor. I genomsnitt är resultaten relativt lika för hela den studerade åldersgruppen. Skillnaderna är dock stora mellan personer i olika åldrar när det gäller synen på mediernas uppmärksamhet på äldre personer. Andelen som tycker att deras

morgontidning skriver för lite om äldre människor är ungefär en femtedel bland personer mellan 15 och 64 år. I åldern 66–74 år stiger den till närmare hälften, och i åldern 75–84 år till närmare två tredjedelar.

Tabell 5.1. Andel som instämmer i omdömen om den morgontidning som de oftast läser år 2002 (med äldre menas här personer som är 65 år och äldre)

	15-29	30-49	50-64	66-74	75-84	Totalt
Skriver för lite om ungdomar	34	25	17	20	29	24
Skriver för lite om äldre	20	21	21	47	63	28

Källa: SOM-institutet 2003 (se bilagedel B).

Resultat från studier av innehållet i dagspressen tyder på att de äldre personernas omdömen bygger på rimliga bedömningar av vad tidningarna skriver om. Vid Göteborgs universitet pågår ett arbete med att utveckla s.k. publicistiska bokslut som verktyg för utvärderingar av dagstidningars innehåll, medarbetare och publik. Såväl hösten 2000 som hösten 2001 har innehållet i 16 olika tidningar utgivna i landsorten, från Skåne till Norrbotten, analyserats. Bland annat har åldern på intervjuade personer skattats. Resultaten visar att personer som bedömts vara 65 år och äldre mycket sällan förekom i de studerade tidningarna (Andersson Odén 2003). I samtliga studerade typer av lokaltidningar utgjorde personer i denna ålder mindre än en tiondel av de intervjuade personerna både vid undersökningen år 2000 och år 2001. Störst andel intervjuade var i åldern 30–65 år, mellan 55 och 72 procent beroende på typ av lokaltidning. Andelen intervjuade i åldern upp till 18 år låg med något enstaka undantag över 10 procent, medan andelen intervjuade i åldern 18–30 år i regel låg omkring 15–20 procent.

Inom ramen för de publicistiska boksluten studerades också prenumeranthushållens sammansättning och medarbetarnas ålder för åtta lokaltidningar. Hushåll med minst en person som var 65 år och äldre var för de flesta tidningar överrepresenterade bland prenumeranterna, medan sju av de studerade inte hade någon medarbetare i denna åldersgrupp (Wadbring 2003).

När det gäller TV visade en undersökning i Sverige och fem andra europeiska länder för ett par år sedan att omkring 2 procent

av de personer som medverkade under bästa sändningstid var äldre än 65 år. Skillnaderna mellan länderna var små. Av den talade tiden fick personer över 65 år cirka 3 procent (Andersson i SOU 2002:29 bilagedel A). Bland de äldre som medverkade eller fick yttra sig dominerade männen stort. Bland experter som yttrade sig var ingen äldre än 65 år. Bilden bekräftas i en undersökning som den svenska Granskningsnämnden för radio och tv genomförde år 1999. Nämnden studerade vilka grupper som får komma till tals i nyhets-sändningarna i SVT1, SVT2 och TV4 (Granskningsnämnden 2000). Studien visar att den stora majoriteten som fick komma till tals i TV-nyheterna var mellan 35 och 65 år. Människor som uppskattades vara över 65 år fick uppmärksamhet under cirka fyra procent av tiden.

Vad menar vi här med "äldre"?

Här är det knappast meningsfullt att dra någon gräns för vad som menas med "äldre" – tvärtom handlar det om att skapa medvetenhet om hur sådana gränser uppkommer och förs vidare.

Hur förhåller sig inriktningen till nationella mål inom andra politikområden och statliga myndigheters ansvar?

En grundläggande princip i den svenska rättsordningen är alla människors lika värde. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) (RF) där det sägs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Sedan den 1 januari 2003 anges det i denna paragraf också att det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. ålder (vid sidan av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning och annan omständighet som gäller den enskilde som person). I propositionen Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. (prop. 2001/02:72) skriver regeringen att begreppet ålder tas med i denna paragraf som en markering av att regeringen ställer krav på att det allmänna skall verka mot diskriminering av äldre. Ändringen av regeringsformen ger däremot inte upphov till några rättigheter för den enskilde.

Inom hälso- och sjukvården har ålder som grund för prioriteringar diskuterats ingående. Genom lag (1997:142) ändrades 2 § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) så att det framgår att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Av förarbeten till denna ändring framgår att hög ålder i sig inte får utesluta människor från att få en viss behandling. Den biologiska åldern, som beror på organens och kroppens funktion, måste dock få ligga till grund då man bedömer för- och nackdelar för den enskilde av en medicinsk insats.

Regeringen har, som vi redan nämnt, tillkallat en parlamentarisk kommitté (dir. 2002:11) med uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. I uppdraget ingår att lämna förslag till hur bestämmelserna om åldersdiskriminering i EU:s direktiv om likabehandling i arbetslivet skall genomföras i Sverige. När det gäller diskriminering på grund av ålder ska kommittén kartlägga i vilken utsträckning det finns behov av att införa sådan lagstiftning på andra områden än de som täcks av direktivet om likabehandling i arbetslivet. Kommittén ska också se över ansvarsområden och uppgifter för Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. I detta arbete skall kommittén överväga en samordning eller sammanslagning av några eller samtliga av dessa ombudsmän. Mot bakgrund av sitt ställningstagande i fråga om utformningen av en framtida diskrimineringslagstiftning skall kommittén lämna förslag på hur tillsynen över efterlevnaden av en sådan lagstiftning skall utformas. Ett område som särskilt framhålls i direktiven är att kommittén ska överväga hur tillsynen mot ett förbud mot diskriminering på grund av ålder skall utövas. Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2004.

Inom områden som massmedier och reklam ligger huvudansvaret för etik inte på myndighetsnivå utan på enskilda bransch- och professionsföreträdare. Det finns dock vissa allmänna formuleringar i lagar och andra regelverk av betydelse här. I Radio- och TV-lagen (1996:844) kap. 6, 1 § anges att den som sänder TV-program eller som sänder ljudradioprogram efter tillstånd av regeringen skall se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Sändningstillstånden för Sveriges Television AB, Sve-

riges Radio AB och TV4 AB innehåller paragrafer som anger att bolagen skall ta hänsyn till televisionens respektive ljudradions särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. Granskningsnämnden för radio och TV, som enligt radio- och TV-lagen i efterhand granskar om sända program står i överensstämmelse med lagen, kommenterar detta med att bolagen skall vara varsamma med framställningar som kan uppfattas som diskriminerande mot människor av visst kön eller med viss etnisk bakgrund (Granskningsnämnden 2003).

När det gäller statistik anger lagen (2001:99) om officiell statistik skall finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning och att den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig (3 §). I regeringens proposition En ny statistiklagstiftning (prop. 2000/01:27) redovisas allmänna motiv för officiell statistik. Regeringen skriver att kunskap baserad på statistiska undersökningar behövs för att utveckla välfärden, för att kunna utvärdera hur de senaste årens stora besparingar på statsbudgeten har påverkat välfärden för olika grupper i samhället och för att kunna planera bl.a. för ökade behov av samhällsservice för en alltmer åldrande befolkning. I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken finns kompletterande föreskrifter till lagen. Av förordningens 2 § framgår dels vad som är officiell statistik, dels vilka myndigheter som ansvarar för olika delar av statistiken (statistikansvariga myndigheter). Från den 1 januari 2002 har 2 § andra stycket fått ny lydelse. Där framgår att det är den statistikansvariga myndigheten som beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av särskilt beslut av regeringen.

5.2.2 Framtida utveckling

Vilka är hindren för att synliggöra och bekämpa negativ särbehandling på grund av hög ålder?

Vi bedömer att en samlad diskrimineringslagstiftning med ålder som en av flera diskrimineringsgrunder bör införas i Sverige. Eftersom Diskrimineringsutredningen har i uppdrag av regeringen att arbeta med denna fråga avstår vi dock från att närmare kommentera hur en sådan lagstiftning bör utformas. Vi förutsätter att

Demokratiutredningen så snart som möjligt lämnar konkreta förslag i frågan, och dessa förslag uppmärksammar samspelet mellan olika diskrimineringsgrunder och möjligheterna att arbeta med dessa på ett samlat sätt.

Som vi ser det ger dock redan den ändring som gjordes i regeringsformen den 1 januari 2003 en god grund för snabba och genomgripande insatser mot negativ särbehandling på grund av hög ålder på en mer generell nivå. Inte minst är det nödvändigt att stat, landsting och kommuner visar att de tar grundlagen på allvar och påbörjar ett konkret arbete för att motverka osynliggörande och negativ särbehandling på grund av hög ålder. Men även andra aktörer kan bidra till detta.

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att det är svårt att få gehör för att det verkligen finns skäl att uppmärksamma negativ särbehandling på grund av hög ålder. Många berörda aktörer tycks bagatellisera eller ignorera frågan. Som vi ser det understryker detta förhållande statens ansvar för att sprida kunskap om ändringen i regeringsformen och vidta åtgärder för att ändringen inte bara ska bli tomma ord. I övrigt urskiljer vi främst tre hinder för ett fortsatt arbete med att synliggöra och bekämpa negativ särbehandling på grund av ålder i det offentliga livet:

- brist på uppmärksamhet på ålder som diskrimineringsgrund i etiska regelverk hos organisationer och företag
- brist på incitament till förändring genom opinionstryck eller rörlighet bland konsumenter
- en i det närmaste total frånvaro av utveckling av metoder inom området i Sverige.

När det gäller interna regelverk inom organisationer och företag så finns det en regel mot åldersdiskriminering i de internationella riktlinjerna för reklam som International Chamber of Commerce (ICC) antagit, och som Sveriges Reklamförbund rekommenderar sina medlemmar att följa. I artikel 4 i avsnittet om socialt ansvarsstagande sägs att reklam inte ska bidra till någon form av diskriminering, inklusive diskriminering på grund av ras, nationellt ursprung, religion, kön eller ålder (ICC 1997). Detta är kanske särskilt intressant att notera eftersom reklambranschen ofta har anklagats för att odla och frammana negativa bilder av åldrande och äldre människor. Engelska forskare har konstaterat att äldre personer osynliggörs i annonser på ungefär samma sätt som i mass-

mediernas nyhetsrapportering (Carrigan & Szmigin 1999 och 2000). Om en produkt associeras med äldre människor så befaras den förlora attraktionskraft bland såväl yngre som äldre köpare. Därför avbildas äldre personer sällan ens i annonser i tidningar och tidskrifter som huvudsakligen läses av personer som är i 50-års-åldern och uppåt.

Varken Svenska Journalistförbundet eller Tidningsutgivarna har någon motsvarande bestämmelse. Svenska Journalistförbundet ingår i den internationella journalistfederationen IFJ som har antagit en deklaration med principer om journalisters uppförande. Deklarationens sjunde punkt anger att journalisten ska göra sitt yttersta för att undvika diskriminering på grund av ras, kön, sexuell läggning, språk, religion, politisk eller annan åsikt samt nationell och social härkomst (IFJ 1986). Ålder nämns inte i deklarationen. Inte heller i de etiska reglerna för press, radio och TV som Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna antagit nämns ålder. Dessa etiska regler uppmanar till en allmän försiktighet med vissa typer av uppgifter. Sveriges Television presenterade under våren 2003 en mångfaldspolicy och en plan för arbetet med att genomföra denna policy. Även om ålder nämns i policyn som en av de faktorer som Sveriges Television ska arbeta för att spegla så finns det inga konkreta idéer eller planer på hur detta ska ske. I praktiken handlar mångfaldspolicyn främst om etnicitet (Sveriges Television 2002).

De bilder av åldrandet som ges i reklamen är nära länkade till marknadsanalys och målgruppstänkande i stort. Eftersom reklamen direkt och indirekt är viktig för massmedierna kan detta målgruppstänkande även ses som en viktig drivkraft på detta område. Det finns visserligen spirande spekulationer om den åldrande befolkningens konsekvenser även när det gäller konsumtionsmönster. Vissa experter förutspår att den enhetliga massmarknad som vuxit fram i västvärlden efter andra världskriget kommer att delas upp under de kommande decennierna. Inriktningen på ungdomskultur, som präglar massmarknaden, kommer att bestå genom en mindre delmarknad. Den större massmarknaden kommer att präglas av en bredare ”medelåldersinriktning” (Drucker 2001). Andra bedömare pekar på att en minskande andel yngre personer kan skärpa kampen om dessa bland företagen (Wallace 1999). Inte heller i dag är ungdomsgrupperna så stora i Västeuropa och Nordamerika att de prioriteras av demografiska skäl i marknadsföringen, på det sätt som skedde under 1950- och 1960-talen. I stället är det den

livslånga avkastning som en effektiv marknadsföring av ett varumärke till exempelvis tonåringar ger, som lockar företag i olika branscher.

Svaren på de frågor som SOM-institutet vid Göteborgs universitet ställt på vårt uppdrag om hur människor i olika åldrar ser på morgontidningarnas material om yngre och äldre människor är intressanta i detta sammanhang. Som vi sett är det personer mellan 65 och 84 år som anser att deras morgontidning skriver för lite om människor i deras egen åldersgrupp. Det är dock i just dessa åldrar som morgontidningsläsandet sedan länge är mest utbrett och stabilt. Det ligger därför nära till hands att dra slutsatsen att de företag som ger ut morgontidningar inte känner något större tryck på sig att fånga upp eller tillgodose åtminstone detta önskemål hos de äldre läsarna.

I Sverige har de marknadsföringsmöjligheter som öppnas med en åldrande befolkning knappt diskuterats. Även med ett växande intresse för en ny "seniormarknad" kommer dagens generaliseringar av åldrande och äldre människor automatiskt att försvinna. Bilden av seniorer som konsumenter tycks snarare vara på väg att formas inom ramen för dagens livsloppsmönster och schabloner. Den franske reklammannen Jean-Paul Tréguer har delat upp denna "seniormarknad" i fyra segment utifrån aktivitet, disponibel tid, ekonomiska resurser och hälsa i olika åldrar: mästarna (50–60 år), de befriade (60–75 år), de tillbakadragna (75–85 år) och de gamla (85 år och äldre) (Tréguer 1998). G. P. Moschis, professor i marknadsföring och föreståndare för ett centrum för studier av "mogna konsumenter" i Atlanta, skiljer på fyra andra grupper: "de friska livsnjutarna", "de friska eremiterna", "de som gör det bästa av livet trots att den fysiska förmågan och sociala situationen förändrats" samt "de sköra och avskärmade" (Moschis 1996).

När det gäller metoder finns det exempel på intressanta arbetsätt i andra länder som även borde kunna prövas i Sverige, om inte annat så för att öka medvetenheten om hur äldre människor framställs. Det kanadensiska Hälso- och socialdepartementet har utarbetat ett instrument för granskning och utvecklingsarbete när det gäller policyarbete på federal, delstatlig och lokal nivå. Instrumentet kallas *National Framework on Aging*. Utgångspunkten är en kortfattad vision, som lyfter fram Kanada som ett samhälle för alla åldrar och där äldre personers välbefinnande och bidrag främjas inom alla livsområden. Utifrån detta har fem centrala principer urskiljts: värdighet, oberoende, delaktighet, rättvisa och trygghet. I

en särskild guide finns frågor om hur politiska och administrativa policyer och program bidrar till att stärka dessa principer. Övergripande frågor i guiden gäller bl.a. om policyer och program inkluderar seniorer i samhället eller särskiljer dem som grupp.

I Nederländerna arbetar sedan mitten av 1990-talet en särskild institution för att motverka åldersdiskriminering. Denna institution har utarbetat och testat verktyg för att testa språk och idéinnehåll i olika typer av texter (LBL 1999). Det handlar bl.a. om ett verktyg för att testa språk och idéinnehåll i officiella policytexter. Testet omfattar fyra saker att vara särskilt uppmärksam på i officiella policydokument när det gäller åldersstereotyper:

- Vilka är målgrupperna för policyn och används ålder för att beskriva dessa? Hur sker detta? Skapar det stereotypa bilder?
- Vilka är huvudpunkterna i texten, och framställs dessa på ett åldersneutralt sätt?
- Leder policyn till negativa bilder av åldrandet?
- Vilka förändringar eller förtydliganden behövs i framställningen och innehållet så att tillämpningen av policyn inte leder till oönskade olikheter på grund av ålder?

Tillämpningar av detta test på regeringsdokument i Nederländerna har visat att dessa förmedlar stereotypa bilder av äldre människor och åldrandet. Institutionen har därför utfärdat följande rekommendationer till regeringen och andra myndigheter i Nederländerna:

- Var uppmärksam på hur staten själv hanterar föreställningar om ålder (bl.a. genom att pröva alla dokument med testet nedan)
- Föregå med gott exempel
- Stimulera lokala myndigheter och organisationer att bekämpa negativa bilder knutna till ålder

Institutionen i Nederländerna har också tagit fram ett verktyg för att testa bilder och beskrivningar av ålder i massmedier (LBL 1999). Detta test omfattar sex punkter:

- *Urval*: Avbildas eller beskrivs gruppen/personen som representativa för en hel åldersgrupp? Sker urvalet av personer eller ämnen från olika åldersgrupper på samma villkor?
- *Roll*: I vilken situation, roll eller funktion avbildas någon? Relateras detta till ålder och är det i så fall korrekt?

- *Tonfall:* Hur tilltalas någon? Artigt, respektfullt, förringande, retfullt? Nämnas personens (tidigare) funktion? Har man valt att närma sig personen på ett särskilt sätt?
- *Avbildning och färg:* Hur är någon filmad eller fotograferad? Avbildas personer i olika ålder på olika sätt? Hur används färg och ljus? Vilka drag utmärker olika åldrar? Ligger tonvikten på negativa aspekter? Spelar utseendet någon roll? (En äldre person som avbildas ovanifrån förefaller ofta ömklig eller försvarslös. Äldre kvinnor avbildas ofta på det sättet. – Äldre män avbildas ofta nedifrån, särskilt om de tidigare haft en betydande ställning.)
- *Symboler och metaforer:* Förekommer det symboler? Förekommer det direkta eller indirekta referenser till stereotyper? Är det relevant att nämna någons ålder? (Hög ålder används ofta som en metafor för försämringar eller dålig hälsa. Om ett land genomgår ett krig eller en kris så används ofta fattiga äldre – särskilt äldre kvinnor – för att illustrera detta.)
- *Hierarki:* Vem iakttar, talar eller agerar? Vem tilldelas en ledande roll och vem tilldelas en stödjande roll? Vem eller vad tas inte med i beskrivningen? Vem finns i förgrunden på foto eller filmsekvens och vem finns i bakgrunden? (Generellt framstår den som står i förgrunden, talar eller agerar som viktigare än passiva personer i bakgrunden eller utanför bilden.)

Det brittiska TV- och radiobolaget BBC har visat att ett public servicebolag kan markera sin vilja att bekämpa särbehandling på grund av ålder. I sina riktlinjer för programverksamheten tar bolaget upp äldre personer som en särskild grupp i kapitlet om hur människor framställs i programmen (BBC 2002). BBC betonar att bolaget ska undvika stereotyper, men också att de program som BBC producerar ska framställa ett verkligt och inte ett idealiskt samhälle. Fördomar och negativ särbehandling ska skildras, men utan att föras vidare. Att i första hand framställa äldre som marginaliserade, beroende, sköra och sexuellt inaktiva stämmer inte med verkligheten. BBC utfäster sig i riktlinjerna att inte tillämpa någon allmän övre åldersgräns för deltagande i programmen. Ålder ska bara anges när det är relevant. BBC har också byggt upp en databas med uppgifter om personer från grupper som i dag är underrepresenterade i programmen, bl.a. äldre personer, och som kan användas för att bredda utbudet av ansikten och röster i program.

Även enstaka mediasatsningar kan vara viktiga. I Sverige har "dokusåpor" i TV kommit att förknippas med yngre personer. Det norska TV-bolaget NRK sände under början av år 2003 en dokusåpa med enbart personer i 60- och 70-årsåldrarna kallad Eldrebølgen (NRK 2003). Dessa bodde tillsammans under några veckor för att skriva och sätta upp en revy. I stort sett varje kväll under ett par månader kunde den norska TV-publiken följa gruppens glädjeämnen och vedermödor, och revyn sändes på bästa sändningstid en lördagskväll. Enligt mätningar blev Eldrebølgen den mest sedda dokusåpan någonsin i Norge, och under flera kvällar var det mest sedda TV-programmet bland medelålders och äldre personer (Dagbladet 2003). Enligt en annan mätning blev attityderna till äldre människor i Norge mer positiva under den period som Eldrebølgen sändes, åtminstone tillfälligtvis.

Organisationer med många äldre medlemmar har i andra länder arbetat offensivt för att påverka bilden av äldre i massmedier och reklam (Carrigan & Szmigin 2000). Den engelska organisationen Age Concern väckte debatt för ett par år sedan genom en serie annonser med f.d. fotomodeller i 50-årsåldern som visade sina åldrande kroppar. I USA har AARP, en intresseorganisation för äldre personer, under de senaste åren försökt ändra sin framtoning för att få medlemmar i 50-årsåldern. Organisationen heter numera bara AARP, eftersom det gamla namnet innehöll ordet retired (pensionerade). AARP har också beslutat att bara acceptera annonser som ger en positiv bild av äldre människor och av åldrandet i sin medlemstidning.

I USA har The Gerontological Society of America markerat betydelsen av ett medvetet språkbruk genom att rekommendera termerna "older people", "older adults", "older persons" och "elders". Termer som "the elderly" eller "the aged" rekommenderas inte eftersom de anses reducera människor till att enbart vara delaktiga av en viss åldersbestämd kategori (Wilkinson & Ferraro 2002). Två amerikanska tidskrifter i gerontologi accepterar att termerna "elderly" och "aged" används i artiklar, men bara som adjektiv ("the elderly population", "the aged people") och inte som substantiv ("the elderly", "the aged").

En svårighet som ofta framförs när det gäller att ta med personer som är äldre än t.ex. 80 eller 85 år i offentlig statistik är att svarsandelarna är så låga i dessa grupper att urvalen måste bli extra stora och därmed mycket kostsamma. Erfarenheterna från SCB:s tidsanvändningsstudie, som vi berättade om i avsnitt 4.1 och 4.3,

styrker detta. Det finns dock även andra erfarenheter (se rapport av Östlund m.fl. i bilagedel B). Det är möjligt att sådana erfarenheter behöver systematiseras och studeras närmare för att det ska bli meningsfullt att undanröja de övre åldersgränser som tillämpas i offentlig statistik i dag. Det är också möjligt att vissa typer av undersökningar ställer särskilt höga krav på de svarandes tid och kraft, och därför kan vara svåra för många äldre människor med flera sjukdomar att delta i. Dessa frågor bör övervägas närmare när det finns mer erfarenhet att bygga på från statistikinhämtning bland de allra äldsta åldersgrupperna.

Hur bråttom är det att undanröja hindren och vilka är riskerna om detta inte lyckas?

När det gäller statens eget arbete är det mycket bråttom med ökad medvetenhet, inte minst för att markera betydelsen av att negativ särbehandling på grund av ålder tas på allvar i alla andra sammanhang. Om inte detta sker kommer det att vara svårt för statliga myndigheter att med konsekvens och trovärdighet arbeta för inkludering av äldre människor i andra sammanhang och att skapa förutsättningar för att andra aktörer ska göra det. Det brådskar också med en samlad diskrimineringslagstiftning. En sådan lagstiftning måste innehålla tydliga skrivningar om diskriminering på grund av ålder och möjligheter att arbeta praktiskt med frågor om åldersdiskriminering på de sätt som dagens ombudsmän kan arbeta med andra diskrimineringsgrunder.

Vilka indikatorer kan användas för att följa förändringar och vilka är möjligheterna att arbeta med mätbara delmål?

Arbetet inom de områden som nu omfattas av diskrimineringslagstiftningar i Sverige visar att det är svårt att ställa upp indikatorer och mätbara delmål för detta arbete. Antalet inkomna anmälningar till de olika ombudsmännen är t.ex. en tveksam indikator. En ökande mängd anmälningar kan tyda på omfattande diskriminering, men också på utbredd medvetenhet om lagstiftningen och om ombudsmännen. Det finns dock möjligheter att följa utvecklingen av hur äldre människor beskrivs i officiella texter genom upprepade stickprov och genom uppföljningar av hur bl.a.

myndigheter och medieföretag själva konkret arbetar med dessa frågor genom interna regelverk och policys.

5.2.3 Förslag till åtgärder (nr. 36–42)

Förslag nr. 36

En samlad diskrimineringslagstiftning med ålder som en av flera diskrimineringsgrunder bör införas i Sverige, och vi utgår från att Diskrimineringsutredningen så snart som möjligt lämnar konkreta förslag på hur en sådan lagstiftning ska utformas. En sådan lagstiftning bör uppmärksamma samspelet mellan olika diskrimineringsgrunder och möjligheterna att arbeta med dessa på ett samlat sätt.

Förslag nr. 37

Det statliga språkbruket om åldrande och äldre människor måste ses över och förbättras så att staten föregår med gott exempel på hur grundlagens förbud mot diskriminering på grund av ålder ska tillämpas i det offentliga livet. Arbetet kan ske på olika sätt, t.ex. i anslutning till regeringens arbete med ett handlingsprogram för svenska språket eller genom att en särskild projektgrupp tillsätts inom Regeringskansliet. Viktiga uppgifter bör vara att sprida kunskap om hur äldre personer beskrivs eller utelämnas i officiella texter, utarbeta förslag till policyer och uppföljningsinstrument som statliga myndigheter kan tillämpa samt utarbeta alternativ till de termer som används i det statliga prognosarbetet och som klassar äldre personer som ”icke arbetsföra” eller som ”försörjningsbörda”. I den fortsatta uppföljningen av äldrepolitiken bör studier av policytexter inom stat, landsting och kommuner genomföras med avseende på hur människor i olika åldrar beskrivs – eller inte beskrivs.

Förslag nr. 38

Översynen av det statliga språkbruket bör även omfatta förtydliganden och utmönstringar av formuleringar i lagtexter som för negativa stereotyper om åldrandet och äldre människor vidare. Detta gäller t.ex. formuleringen om ”normalt åldrande” i 1 §

punkt 3 i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det är angeläget att det normala åldrandet även här skiljs från utvecklingen av skador och sjukdomar som kan påverkas av miljöfaktorer och som i vissa fall kan uppträda även tidigare under livsloppet.

Förslag nr. 39

I anslutning till arbetet med att se över det statliga språkbruket bör det anordnas seminarier eller liknande med företrädare för branschorgan, professionsföreträdare och företag som arbetar med massmedier eller reklam och som har egna riktlinjer där diskriminering på grund av ålder kan ingå.

Förslag nr. 40

Statligt finansierad statistik bör inte innehålla några övre åldersgränser. I den mån som myndigheter eller andra statistikansvariga anser att det är befogat med övre åldersgränser bör detta motiveras särskilt och framhållas i publikationer och analyser som bygger på statistiken. Sådana ställningstaganden och öppet redovisade motiveringar bör också bli regel i alla andra studier som genomförs i offentlig regi eller finansieras med allmänna medel. På det viset kan den offentliga statistiken bli normgivande för statistikföretag och forskare. För att svarsfrekvenserna i olika typer av undersökningar ska bli tillräckligt goda även hos de allra äldsta kan det behövas såväl ytterligare metodutveckling som kunskapsspridning om tillgängliga metoder.

Förslag nr. 41

Organisationer och företag bör så snart som möjligt se över sina etiska regler och policydokument samt implementeringen av dessa i syfte att synliggöra och motverka negativ särbehandling på grund av hög ålder.

Förslag nr. 42

Organ som arbetar med uppföljning, tillsyn och etik inom medieområdet bör uppmärksamma diskriminering på alla de grunder som anges i regeringsformen, inklusive ålder.

5.3 Stärk utvecklingen av ny teknik för äldre människor

SENIOR 2005 föreslår:

43. Insamlandet av offentlig statistik om tillgång till och användning av teknik bör förbättras så att diskriminerande urval och den osammanhängande bilden av äldres situation undanröjs.
44. Kunskapen om äldre teknikanvändare bör synliggöras och förbättras genom ökad forskning om äldre människors vardagsliv och teknikanvändning samt om teknikens roll i samband med åldrandet.
45. Regeringen bör överväga förutsättningarna för att få till stånd en innovationsprocess som har plats för äldre teknikanvändare och som motverkar trögheter som hindrar företag från att möta en oexploaterad efterfrågan på användbara och ändamålsenliga produkter och tjänster för äldre människor.
46. Regeringen bör också stödja utbildningsinsatser i samverkan mellan näringsliv och etablerade utbildningar.
47. De roller och strategier varigenom äldre själva får och försöker få tillgång till ny teknik bör stödjas.

5.3.1 Utgångsläge

Varför är området angeläget?

Utvecklingen av ny teknik för äldre människor är förknippad med flera olika värden, både för individen och samhället. För enskilda äldre människor kan ny teknik innebära fler möjligheter till självständighet, delaktighet och personlig utveckling. Inte minst kan ny teknik bidra till ökad trygghet och förbättrade möjligheter till

mobilitet. Även möjligheterna att hålla kontakt med släktingar och vänner kan öka.

För företag innebär en ökande andel äldre personer en potentiell marknad, först inom landet och sedan – utifrån de erfarenheter som görs i Sverige – även i andra länder med liknande befolkningsutveckling. En tydligare roll för äldre människor i utvecklingen av ny teknik kan också bidra till ett allmänt större intresse för äldre personer som konsumenter och därmed bidra till att bryta åldersbarriärer även inom andra områden. För stat, landsting och kommuner kan utvecklingen av ny teknik på sikt också innebära fler möjligheter att förebygga och uppskjuta vård- och omsorgsbehov genom att äldre människor blir mer självständiga och delaktiga.

Flera undersökningar har visat betydande ålderskillnader i dator- och Internet-användning. Användningen är minst bland de allra äldsta, även om det har gått att se en viss ökning under de senaste åren också bland personer i 70- och 80-årsåldern. Bland personer som i dag är i 50- och 60-årsåldern har tillgång till och användning av dator ökat markant sedan mitten av 1990-talet. Skillnaderna i datortillgång är stora mellan låg- och högutbildade respektive arbetare och tjänstemän på mellannivå och högre tjänstemän. Kvinnor och män har tillgång till dator i ungefär lika stor utsträckning, men män använder datorerna betydligt mer.

Ålderskillnaderna i datortillgång och datoranvändning kan ses som en del av ett större mönster när det gäller anammande av ny teknik. Medieforskaren Lennart Weibull vid Göteborgs universitet har urskilt tre vågor av ny teknik under de senaste 10–15 åren: den första vågen med video och text-TV (åren 1987–1991), den andra vågen med CD i stället för stereo (början av 1990-talet) och den tredje vågen med mobiltelefon, dator och Internet (från år 1995/1996)¹. I dag ligger personer mellan 65 och 85 år under genomsnittet när det gäller tillgång till flertalet medier utom TV och telefon. När det gäller t.ex. videoinnehav och videoanvändning har det tagit 20 år att minska klyftan mellan personer äldre än 65 år och andra åldersgrupper. Att klyftan nu minskar beror dessutom snarare på att videoinnehavarna blir äldre än på att fler äldre skaffar video. Fortfarande har bara upp till 50 procent av pensionärerna video jämfört med upp till 70–80 procent i andra åldersgrupper.

¹ Presenterat av Lennart Weibull för SENIOR 2005 vid ett möte hösten 2000 utifrån uppgifter i de mätningar som NORDICOM och SOM-institutet regelbundet genomför av bl.a. tillgång till och användning av massmedier. Jfr. NORDICOM 2001 och Bergström 2001.

Den viktigaste förutsättningen för Internet-användning är Internet på arbetet. På arbetet finns både anslutning och support, vilket är svårt att klara på egen hand för t.ex. LO-medlemmar och personer som lämnat arbetslivet av åldersskäl. Även om tillgång till dator och Internet är bättre bland de generationer som går i pension de närmaste åren kommer det under minst ett par decennier att finnas en stor grupp äldre som varken har persondator, Internet-uppkoppling eller IT-kunnande. Vilka nya teknologier som kommer under de närmaste åren är svårt att förutse, men det är möjligt att spridningen av dessa kommer att drivas av samma krafter som drivit IT-utvecklingen och indirekt skapar betydande ålders- och kohortskillnader.

Resultat från de undersökningar av medievanor som SOM-Institutet vid Göteborgs universitet gjort sedan mitten av 1990-talet bekräftar denna bild (se t.ex. Hedman & Bergström 2003). Det är de yngre, de högutbildade och de högre tjänstemännen som i större utsträckning än andra i det svenska samhället skaffat datorer och kopplat upp sig på Internet. Bland äldre personer har utjämningen mellan arbetare och akademiker inte heller gått lika fort som bland personer i yngre åldrar. Bland arbetare i åldern 65–85 år har internetinnehavet ökat från 1 procent år 1995 till 12 procent år 2002, medan andelen bland personer i åldern 15–29 år under samma period ökade från knappt en fjärdedel till drygt två tredjedelar. Bland högre akademiker i åldern 65–85 år ökade andelen internetinnehavare från drygt en fjärdedel till drygt hälften mellan åren 1995 och 2002. Här, som i annan tillgänglig statistik inom området, har inga personer äldre än 85 år tillfrågats.

På vårt uppdrag frågade SOM-institutet år 2002 de svarande som uppgav att de inte använder Internet om skälen till detta (se rapport i bilagedel B). Resultaten ger en varierad bild, där skälen i grunden inte skiljer sig så mycket åt bland personer mellan 30 och 85 års ålder (antalet icke-användare var så litet i åldersgruppen 15–29 år att dessa inte tas upp här). En uttalad ovilja att använda Internet och ett uttalat ointresse för ny teknik gick att se bland icke-användarna oavsett ålder. I den äldsta gruppen svarande uppgav relativt få ekonomiska skäl, medan dessa var viktigare för personer i yngre åldersgrupper. Relativt små andelar uppgav att de behövde hjälp för att använda Internet men saknade stöd.

Tabell 5.2. Varför använder du inte Internet? Andel icke-användare i procent

	30–49 år	50–64 år	65–74 år	75–85 år
För dyrt	22	13	16	9
För krångligt	10	18	15	12
Vet inte vad jag skall ha det till	14	21	34	28
Behöver hjälp men har inget stöd	4	10	6	3
Inte intresserad av ny teknik	18	14	16	16
Vill inte använda Internet	24	23	23	31
Annat	12	12	13	9
(Antal svar	50	91	98	67

Källa: SOM-institutet 2003 (se bilagedel B).

Även inom vård- och omsorgsområdet har möjligheterna ökat att utveckla och tillämpa nya tekniska lösningar. Flera olika lösningar har prövats under senare år, bl.a. för att skapa ”smarta hem” där olika apparater kan kommunicera med varandra i ett internt nätverk, automatiska övervakningstjänster, möten mellan patienter och vårdpersonal på distans samt tillgång till egenvårdsstöd. I en rapport från Institutet för Framtidsstudier presenteras exempel på dessa tjänster (Essén 2003). Dessutom listas ett flertal förtjänster med dessa lösningar för äldre människor, deras anhöriga och för vårdgivare. Det handlar bl.a. om ökade möjligheter till självständighet och frihet för individen genom möjligheter att bo kvar i det tidigare hemmet och själv utföra egenvård, men också om ökad trygghet och kontroll över vården och omsorgen för äldre människor och deras anhöriga. För vårdgivare handlar det bl.a. om administrativa vinster, bättre förutsättningar att följa upp och kvalitetssäkra olika vårdtjänster samt effektivare resursfördelning. Det finns dock även risker med tekniken. Flera av dessa gäller säkerhets- och sekretessfrågor, men också risker för att hemmiljön alltmer förvandlas till en vårdavdelning i miniatyr och för att tekniken används för att ersätta närvaron av vårdpersonal i stället för att frigöra tid så att vårdpersonalen kan ge mer personlig omvårdnad.

Socialstyrelsen konstaterar, i den rapport om framtidens anhörigomsorg som myndigheten utarbetat på vårt uppdrag, att teknikutvecklingen hittills i alltför liten utsträckning har diskuterats utifrån de anhörigas perspektiv (se bilagedel C). Detta kan te sig

märkligt, med tanke på vilken central roll anhöriga spelar för att möjliggöra kvarboendet och vården i hemmet. Många av de hjälpmedel som utvecklats innebär dock ett indirekt stöd till de anhöriga, genom att de underlättar vården och omsorgen om vårdtagaren. I rapporten beskrivs ett utvecklingsprojekt, där modern teknik har använts för att ge information, utbildning och stöd som kan underlätta för anhöriga att ha kontakt med vårdpersonal och andra anhöriga i samma situation. Erfarenheterna från detta projekt pekar i riktning mot att man med modern IT-teknik kan underlätta åtskilligt för de anhöriga, framför allt genom att stärka deras sociala nätverk. Den ofta förekommande ensamhetskänslan bland anhöriga som vårdar, liksom behovet av att kunna fråga någon till råds eller att byta erfarenheter i vårdarrollen, kunde med hjälp av denna teknik tillgodoses.

Att nya tekniska lösningar kan medföra etiska dilemman har uppmärksammats i olika sammanhang. Ett par frågor som har diskuterats är personlig integritet vid bildbaserad övervakning av äldre människor med demenssjukdom och riskerna för icke avsedda effekter av tekniken. Det har också framförts farhågor för att sociala perspektiv kommer i skymundan när tekniska system som enbart tar hänsyn till objektiva och mätbara data införs. Etikern Göran Collste har föreslagit att det bör inrättas etiska nämnder som kan bevaka användningen av tekniska lösningar i demensvården (Holbye 2003).

Vad menar vi här med ”äldre”?

I huvudsak avses personer som är 65 och äldre eftersom arbetslivet än så länge erbjuder särskilda möjligheter att komma i kontakt med ny teknik.

Hur förhåller sig inriktningen till nationella mål inom andra politikområden och statliga myndigheters ansvar?

Mål för de insatser som staten gör när det gäller teknikutvecklingen finns inom flera olika politikområden, bl.a. näringslivspolitik och forskningspolitik. I skolpolitiken och ungdomspolitik finns det delmål som gäller barns och ungdomars möjligheter att använda ny teknik, särskilt inom IT-området. Något mål eller delmål som

särskilt avser äldre personers roll i utvecklingen av ny teknik finns dock inte.

Inom ramen för regeringens Äldreprojekt stöddes flera projekt som främjade äldre personers tillgång till främst IT. Några fortsatta statliga insatser har inte gjorts sedan Äldreprojektet avslutades.

5.3.2 Framtida utveckling

Vilka är hindren för att stärka utvecklingen av ny teknik för äldre människor?

Vi ser två grupper av hinder: dels attityder till åldrandet och äldre människor, dels brist på stöd för att skapa en utveckling som kan ge livskvalitetsvinster för enskilda människor, ekonomiska vinster för företag och kanske även minskade eller uppskjutna behov av offentliga tjänster för service och stöd (se rapport av Östlund m.fl. i bilagedel B).

På 1960-talet levererades patienttvättningsmaskiner till ålderdomshemmen genom landstingens inköpscentraler. Patienttvättningsmaskinen var mobil och utrustad med en uppsättning slangar, munstycken, tvättlappar, en hink för smutsvatten och en hink för avföring. Den äldre personen placerades på en sadel i mitten av maskinen, elektriciteten slogs på och patienten tvättades och sköljdes automatiskt. Varken patienten eller vårdgivaren behövde göra något mer än att låta maskinen göra sitt jobb. Synen på patienten såväl som på vårdgivaren var att de var synnerligen passiva i sitt förhållande till tekniken. I dag vill vi gärna tro att vi lagt detta bakom oss. Visserligen skulle de som planerar äldres livsmiljöer i dag knappast konstruera patienttvättningsmaskiner, men hur ser de på äldre teknikanvändare? Betraktas de som objekt eller subjekt i teknikutvecklingsprocessen?

Berättelsen om patienttvättningsmaskinen visar att bilden av teknikanvändaren förändras över tid och att det är den bilden som formar hur tekniken organiseras och hur de olika systemen och produkterna kommer att se ut. När patienttvättningsmaskinen utvecklades betraktades tekniken som huvudaktör och användaren som en mer eller mindre passiv aktör. I dag är medvetenheten om användarens roll större. Så kräver t.ex. aktiveringen av ett trygghetslarm en aktiv användare – annars händer inget. Det är alltså viktigt att synliggöra föreställningar om användare. En vanligt före-

kommande föreställning är att tekniken är hård och oföränderlig, möjligen anpassningsbar, och att människor är mjuka och i högsta grad anpassningsbara. Empirisk forskning visar dock att det mycket väl kan vara tvärtom, dvs. att människor är tämligen svårföränderliga.

Även i dag är attityder grundläggande hinder för utveckling av teknik som kan locka äldre människor till användning. Äldre människor måste betraktas som kompetenta medborgare och respekterade kunder och konsumenter inom teknikområdet. De ska inte bemötas med någon annan attityd än att de själva kan förstå sina egna behov och själva – som *subjekt*, inte som objekt – vara delaktiga i innovationsprocesserna. I dag motverkar diskriminering, okunskap och osynliggörande av äldre innovationsprocesser inom teknikområdet. Därmed bibehålls föreställningar om äldre som passiva och behövande mottagare, rent av som offer för ny teknik, som måste tas om hand och som dessutom är ovana och rädda för ny teknik och som har bristande kompetens. Detta i sin tur motverkar en teknikutveckling som kan komma äldre till godo.

Möjligheterna att förändra dessa attityder är kopplade till praktisk handling. Mot bakgrund av de tekniska möjligheter som står till buds i form av kompetens, vana och resurser och den framgångsrika samhällsutveckling som bidragit till att så många svenska medborgare lever så länge, finns det skäl att i grunden se positivt på Sveriges möjligheter inom området. Samtidigt med denna positiva grundsyn finns en kluvenhet inför de problem som tekniken skapar och en otålighet inför de trögheter som motverkar möjligheterna att tillgodose äldres efterfrågan på bra teknik. Problemen kan sammanfattas i följande frågor: Varför osynliggörs stora grupper av äldre i statistik och annan kunskapsframtagning som har med teknikinnehav och teknikanvändning att göra? Varför har inte de äldre själva tolkningsföreträde när det gäller sina behov av teknik och krav på teknik? Varför är inte svenska företag mer marknadsinriktade på denna växande grupp av äldre kunder och konsumenter?

Det finns också flera konkreta hinder för utveckling av teknik för äldre användare. Staten har ett särskilt ansvar att skapa god tillgänglighet till offentliga organs webbplatser genom bättre gränssnitt. Inom detta område pågår det europeiska projekt som kan bidra med viktiga kunskaper att omsätta i praktiken. Det gäller bl.a. projekt som syftar till bättre gränssnitt inom ramen för eEurope

och Web Accessibility Initiative (tillgänglighet för funktionshindrade).

Andra konkreta hinder gäller stöd till utvecklingsarbete. I dag saknas det stöd till framväxten av nya företag som arbetar med att utveckla teknik för äldre människor. Ett sätt att stödja etableringen av nya företag är att inrätta en s.k. inkubator. En inkubator är en organisation som kan främja tillväxt av teknikföretag utifrån uppfinningsförmåga, riskkapital, forskning och samhällets gemensamma resurser. Idén om affärsmissiga inkubatorer har sin grund i tanken om att samarbete mellan uppfinningsförmåga, riskkapital, forskning och samhällets kollektiva resurser på ett mer effektivt sätt kan göra innovationer och produktutveckling marknadsmässigt framgångsrika. En inkubator behöver utvecklas i skydd av detta samarbete till dess att den är så pass konkurrenskraftig att den kan fungera oberoende av detta stöd dvs. kan fungera på den öppna marknaden (ordet inkubator är i detta sammanhang hämtat från engelskan, där det också kan betyda kuvös). Man kan skilja mellan formella och informella inkubatorer. Formella inkubatorer finansieras av regeringen. Exempel på sådana är Teknikhöjden i Stockholm, som är ett samarbete mellan KTH och Stockholms universitet i syfte att etablera IKT-företag (företag inom informations- och kommunikationsteknik), och Berzelius Science Park i Linköping med inriktning på medicinsk teknik. Informella inkubatorer är utveckling av nya företag utan att det var planerat så från början, ofta ur skyddade laboratorier inom större företag. Ett exempel är SAAB som när man inriktade sin verksamhet mot civila marknader kom att utveckla oljetrycksmätare till oljeplattformar och fartyg.

Institutet för Framtidsstudier har analyserat förutsättningar för att utveckla marknaden för IT-lösningar inom vården och omsorgen om äldre människor (Essén 2003). Den utveckling som hittills skett inom området har i stor utsträckning drivits av fristående eldsjälur inom vården eller bland teknikleverantörerna. Ofta har det handlat om isolerade projekt som blivit ofullständigt utvärderade. De möjligheter som tekniken erbjuder för effektivisering har inte heller alltid fullt ut tagits till vara. Generella orsaker till den långsamma utvecklingstakten är bristande dialog mellan leverantörer och vårdgivare, men också vårdsektorns komplexa organisation och IT-system som ofta är svåra att förena med nya tekniska lösningar.

En slutsats är, enligt Institutet för Framtidsstudier, att vården och omsorgen behöver delta mer aktivt i utvecklingen av nya

tekniklösningar. Vården och omsorgen måste också bli en tydligare beställare, om fler svenska leverantörer ska inrikta sig på denna sektor. I dagsläget tycks det dock finnas en Moment 22-situation: leverantörer är ovilliga att utveckla tekniken innan de ser att någon vill betala för produkterna, och vården och omsorgen har svårt att formulera sina önskemål innan det finns ett utbud av lyckade exempel att utgå från. Institutet pekar på att statligt stöd till genomtänkta och storskaliga försöksprojekt skulle kunna vara ett sätt att bryta detta dilemma.

Socialstyrelsen är i sin rapport om framtidens anhörigomsorg inne på liknande tankar. Av rapporten framgår att det i ett framtidsperspektiv finns många spännande möjligheter att utveckla anhörigstödet med hjälp av ny teknik, och att det vore önskvärt att anhörigas behov av stöd i olika former över huvud taget kan bidra till utvecklingen av ny teknik i anslutning till vård och omsorg om äldre människor (se bilagedel C). Socialstyrelsen konstaterar dock att det är osäkert om teknikutvecklingen kommer att fortgå av egen kraft eller med kommersiella drivkrafter. I den offentliga vården ser man ofta inte de möjligheter som teknikutvecklingen ger. Än mindre är man beredd att ta kostnaderna för denna utveckling.

Det saknas också stöd till arenor och aktörer som kan bidra till ökad kännedom om och spridning av ny teknik till äldre människor. Även om andelen äldre personer som har tillgång till och använder IT ökar på sikt så är det troligt att många personer i 50- och 60-årsåldrarna, som inte lärt sig använda IT i arbetslivet, kan komma att fortsätta att stå utanför viktiga delar av informations-samhället under flera decennier. Under de senaste åren har inte minst pensionärsorganisationer, studieförbund och bibliotek spelat en viktig roll i introduktionen av äldre personer i ny informationsteknik. De återkommande Seniorsurfarna har också givit detta arbete massmedialt genomslag. I 2001 års Seniorsurf deltog 550 bibliotek. Intresset för dessa arrangemang är stort och anmälningslistorna blir ofta snabbt fulltecknade. Många äldre lär sig också IT genom de datacirklar som studieförbunden arrangerar. År 2001 arrangerades omkring 20 000 sådana cirklar med 150 000 medlemmar. Uppgifter om deltagarnas ålder saknas dock.

IT-kommissionen har gjort en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att främja ökad IT-användning bland äldre (SOU 2002:15). I första hand bör insatser för att introducera så många som möjligt till tekniken och dess möjligheter komma i

fråga. I andra hand bör det handla om att ge bidrag till utbildning och främja utvecklingen av enklare gränssnitt. Först i tredje hand bör det bli aktuellt att ge bidrag till anskaffning och support. Utifrån denna prioritering föreslår rapportförfattarna att särskilda stimulansmedel ställs till förfogande för utbildningssatsningar och försöksverksamheter som stimulerar till användning av IT. De äldre bör vara en viktig målgrupp, men aktiviteterna ska kunna omfatta alla. Sökande ska i första hand vara folkbibliotek, men även föreningar som t.ex. pensionärs- och invandrarorganisationer ska kunna komma i fråga. Stimulansmedlen föreslås utgå under en treårsperiod för att därefter utvärderas. Statens kulturråd föreslås fördela stimulansmedlen. När det gäller de båda senare punkterna i listan ovan innebär förslagen i rapporten att IT-kommissionen bör undersöka förutsättningar för att initiera ett utvecklingsprojekt riktat mot äldres IT-användning och att vara beredda att återkomma med förslag om avdrag i inkomstbeskattningen för inköp av hemdatorer.

Ny teknik och nya massmedier introduceras ofta i kulturlivet. Ett aktuellt exempel är digitaliseringen av radio- och TV-sändningar. Ett annat, mer speciellt exempel är dagens talböcker som i stor utsträckning lånas ut till många äldre på biblioteken. På sikt kommer dessa att läsas in på CD-ROM i stället för på kassett. Det är angeläget att biblioteken har möjligheter att introducera låntagare även i denna nya teknik, t.ex. genom att låna ut utrustning under en period. Användningsområden i t.ex. boendemiljön och trafiksystem, där den enskilde själv beställer och betalar resor med hjälp av IT eller smarta kort, kan också bidra starkt till ökad användning av ny teknik bland äldre människor. Det visar bl.a. resultat från den första projektperiod under 1990-talet när den s.k. flexlinjen prövades i en stadsdel Göteborg (Flexibla servicelinjer i Göteborg 1997, se även Westerlund 2002). Var fjärde resenär bokade automatiskt sina resor med de IT-baserade lösningar som fanns – talsvar eller kortläsare – trots att medelåldern var 77 år. Eftersom användningen av teknik här är direkt kopplad till någonting som den enskilde upplever som konkret och meningsfullt kan det – om det görs på ett pedagogiskt och respektfullt sätt – utgöra en god form av introduktion till ny teknik.

Hur bråttom är det att undanröja hindren och vilka är riskerna om detta inte lyckas?

Det behövs snabba åtgärder för att långsiktiga vinster ska bli möjliga för enskilda individer, företag och offentliga aktörer. En fortsatt utveckling och användning av ny teknik utan hänsyn till äldre personer kan leda till betydande risker att dessa får sämre tillgång till olika typer av service. Detta kan försämra möjligheterna att uppnå självständighet och delaktighet, och både direkt och indirekt leda till ökade uppgifter för äldreomsorgen.

Vilka indikatorer kan användas för att följa förändringar och vilka är möjligheterna att arbeta med mätbara delmål?

Det finns ett visst statistiskt underlag i dag, men användbarheten av detta begränsas bl.a. av åldersgränser vid t.ex. 74 eller 84 års ålder. Mätbara delmål kan följaktligen formuleras när det gäller tillgång till och användning av olika former av teknik bland ”yngre äldre” men inte bland alla äldre människor.

Att följa upp hur företag och andra ser på äldre personer som användare av teknik och i vilken utsträckning äldre personer inkluderas i produktutveckling är ännu svårare. Ett eventuellt delmål som avser detta kräver speciella undersökningar för att bli uppföljningsbart.

5.3.3 Förslag till åtgärder (nr. 43–47)

Förslag nr. 43

Insamlandet av offentlig statistik om tillgång till och användning av teknik bör förbättras så att diskriminerande urval och den osammanhängande bilden av äldres situation undanröjs. Ett viktigt led i detta är att påverka det europeiska förslaget om 74 år som övre åldersgräns i EU-gemensamma undersökningar av individers IT-användning. Även i Sverige bör, som redan nämnts under inriktning 5, de övre åldersgränserna tas bort i den offentligt finansierade statistikinsamlingen.

Förslag nr. 44

Kunskapen om äldre teknikanvändare – och teknikanvändning hos deras anhöriga eller närstående – bör synliggöras och förbättras genom ökad forskning om äldre människors vardagsliv och teknikanvändning samt om teknikens roll i samband med åldrandet. Dessa frågor bör också ses i förhållande till människors teknikanvändning under hela livsloppet. Varken frågorna eller svaren kan vara föremål enbart för en utpekad forskningsinriktning. Därför bör tvärvetenskapliga initiativ och samarbete mellan tekniska, samhällsvetenskapliga och medicinska forskare uppmuntras. Här har forskningsfinansiärer med uppdrag att bedriva forskning och utveckling om äldre och teknik ett viktigt ansvar.

Förslag nr. 45

Regeringen bör överväga förutsättningarna för att få till stånd en innovationsprocess som har plats för äldre teknikanvändare – och deras anhöriga eller närstående – och som motverkar de trögheter som i dag hindrar företag från att möta en oexploaterad efterfrågan på användbara och ändamålsenliga produkter och tjänster för dessa. I detta sammanhang bör möjligheterna att starta en s.k. inkubator övervägas, dvs. en organisation som kan främja tillväxt av teknikföretag utifrån uppfinningsförmåga, riskkapital, forskning och samhällets gemensamma resurser. Sådana inkubatorer finns redan för andra former av teknikutveckling. Här skulle en inkubator med hjälp av framstående experter från olika områden kunna utveckla kunskaper och skaffa praktiska erfarenheter av teknikutveckling för äldre människor. Syftet skulle vara att förstärka och etablera en utveckling som bygger på äldre människor som subjekt i innovationsprocessen och den drivkraft som deras efterfrågan på tekniska produkter kan utgöra.

Förslag nr. 46

Regeringen bör också stödja utbildningsinsatser i samverkan mellan näringsliv och etablerade utbildningar. Möjligheterna att genomföra en ”husesyn” avseende den teknik som äldre människor faktiskt använder i dag i sina hem – både enskilda produkter och system – bör ses över i syfte att visa vilken efterfrågan på produkter

och tjänster som finns i praktiken och i vilken utsträckning det finns eller saknas leverantörer till denna marknad. En sådan inventering bör kombineras med en strategi för att medvetandegöra näringslivet om denna potentiella marknad.

Förslag nr. 47

De roller och strategier varigenom äldre själva får och försöker få tillgång till ny teknik bör stödjas. Det handlar om möjligheter till utbildning via studieförbund och pensionärsorganisationer och enkel tillgång till teknik i offentliga miljöer, men också om ökad tillgänglighet till offentliga organs webbplatser genom bättre gränssnitt. Inte minst biblioteken har visat sig vara en viktig arena för äldre människors möjligheter att komma i kontakt med ny teknik.