

## 3 En åldrande befolkning

### 3.1 Demografi

*SENIOR 2005 konstaterar:*

En åldrande befolkning är en naturlig utveckling av den demografiska omvandling som de flesta europeiska länder gick igenom under 1800- och 1900-talen. Denna omvandling, som även kallas ålderstransition, fortsätter nu på global nivå. Under omvandlingens sista skede, *åldrandefasen*, ligger tyngdpunkten i befolkningsökningen i de äldsta åldersgrupperna. Den del av befolkningen som är under pensionsåldern förblir då konstant eller börjar t.o.m. att minska. Till år 2030 beräknas Europas västra hälft bli den första region i världen som kommer in i åldrandefasen.

För Sveriges del innebär detta att nästan 25 procent av invånarna år 2030 kommer att vara över 65 år, jämfört med drygt 17 procent i dag. Antalet personer som är 80 år och äldre kommer under samma period att öka från knappt en halv miljon till omkring 750 000. På ytterligare ett par decenniers sikt blir ökningen av andelen och antalet äldre ännu större. Prognosernas säkerhet för de olika åldersgrupperna är beroende av antaganden om dödlighet, födelsetal och nettomigration.

Ända fram till år 2050 beräknas medellivslängden vara längre för kvinnor än för män, men ökningen av medellivslängden beräknas bli större för männen. Kvinnoöverskottet beräknas därför minska i åldern 65–79 år fram till mitten av 2000-talet, men öka bland personer som är 80 år och äldre.

De demografiska förändringarna beräknas leda till ökade skillnader mellan olika län och lokala arbetsmarknader i Sverige. Konsekvenserna av denna utveckling på lokal och regional nivå berör många områden som inte ingår i vårt uppdrag, men som även kommer att påverka möjligheterna att långsiktigt utveckla äldrepolitiken.

*SENIOR 2005 anser:*

- Det är hög tid att konsekvenserna av den demografiska utvecklingen på lokal och regional nivå utreds med utgångspunkt i möjligheterna att leva och verka under hela livet i olika delar av landet.

### 3.1.1 Ålderstransitionen – en global trend

I dag bor huvuddelen av världens befolkning i länder med relativt ung befolkning. År 2050 kommer, enligt FN:s befolkningsprognoser, flertalet människor att leva i länder med en mogen eller åldrande befolkning. Stora delar av världen kommer att präglas av effekter av en kraftigt åldrande befolkning som hittills varit okända på denna nivå, men som kunnat ses i enstaka områden, t.ex. Norrlands inland.

Att befolkningen åldras är, historiskt sett, en naturlig utveckling av den demografiska omvandling som de flesta europeiska länder gick igenom under 1800- och 1900-talen. Denna omvandling är ett övergångsskede, när ett land går från en situation med höga dödstal och höga födelsetal till en situation med låga dödstal och låga födelsetal. Först faller dödligheten, vilket innebär en snabbt växande befolkning. När även födelsetalen börjar falla bromsas befolkningstillväxten. I Sverige inleddes den demografiska omvandlingen med fallande dödstal på 1820-talet, medan födelsetalen började sjunka på 1870-talet.

Övergången från en dominans av barn och ungdomar i befolkningen till ökande inslag av medelålders och äldre kallas *ålderstransition*. Vid sidan av ålderstransitionen påverkas åldersstrukturen även av mer kortsiktiga variationer i födelsetal och dödlighet. Andra faktorer är krig, epidemier och katastrofer som kan leda till betydande skillnader i ett lands eller en regions åldersstruktur. Förhållandena är svåra att prognostisera och kan variera avsevärt från land till land. Efterkrigstidens baby-boom har berört de flesta länder i Västeuropa och Nordamerika, men infallit vid olika tidpunkter. I dag påverkar aids epidemin den demografiska utvecklingen i många länder, men de framtida effekterna är svåra att överblicka.

En analys av FN:s globala data visar att världens länder i dag är fördelade på fem faser i ålderstransitionen (Institutet för framtidsstudier 2000):

- Föryngringsfasen som kännetecknas av att antalet barn växer snabbt (Västafrika, Östafrika och Centralafrika)
- Familjefasen som kännetecknas att de första stora barnkullarna når fertil ålder och får många barn (södra Afrika, Nordafrika, Centralamerika, Västasien, Sydasien och Sydostasien)
- Moderniseringsfasen som kännetecknas av sjunkande födelsetal och ökande andelar av medelålders personer i befolkningen (Karibien, Östasien och Sydamerika)
- Medelåldersfasen som kännetecknas av att befolkningens tyngdpunkt förskjuts mot de medelålders (Nordamerika, Oceanien, Västeuropa och Östeuropa)
- Mognadsfasen som kännetecknas av ökande antal äldre medelålders och yngre pensionärer (Nord- och Sydeuropa)

Under ålderstransitionens sista skede, *åldrandefasen*, ligger tyngdpunkten i befolkningsökningen i de äldsta åldersgrupperna. Den del av befolkningen som är under pensionsåldern förblir konstant eller börjar t.o.m. att minska. Ännu har inget land gått in i åldrandefasen.

Fram till år 2015 beräknas de flesta regioner som i dag befinner sig i familjefasen ha kommit över i moderniseringsfasen. Till år 2030 befinner de sig tillsammans med Sydamerika i medelåldersfasen. Samtidigt beräknas länderna i Europas västra hälft som första region komma i åldrandefasen. År 2050 beräknas även Östeuropa, Nordamerika och Östasien att befinna sig i åldrandefasen.

### 3.1.2 Sveriges väg in i åldrandefasen

Sedan 1700-talet har "kris i befolkningsfrågan" varit ett återkommande tema i den politiska debatten i Sverige (SCB 2001a). Den första systematiska folkräkningen i mitten av 1700-talet gav vid handen att svenskarna var betydligt färre än vad myndigheterna trott och hoppats. Flera åtgärder sattes in, inte minst riktade mot den höga spädbarnsdödligheten. Under 1800-talet ökade befolkningstillväxten däremot snabbt. Även om den omfattande utvandringen till Amerika mildrade effekterna i en tid av utbredd fattig-

dom och hög sjuklighet, följdes befolkningstillväxten av en intensiv debatt om barnbegränsning i början av 1900-talet.

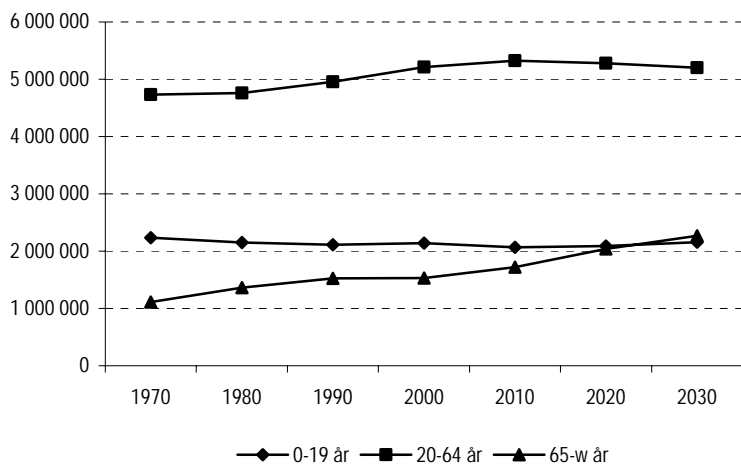
När barnafödandet kraftigt minskade under 1930-talet vidtog en ny fas i diskussionen – efter att ha varit en fråga om nationens militära och ekonomiska styrka blev befolkningsfrågan ett socialpolitiskt projekt. Denna gång handlade åtgärderna om bättre och billigare bostäder, barnbidrag, skolmältider, sexualupplysning, familjestöd och hälsokontroller. Innan dessa reformer hann förverkligas vände barnafödandet uppåt igen. Under 1940- och 1960-talen nådde födelsetalen tillfälligtvis samma höga nivåer som under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.

### **SCB:s befolkningsprognos för perioden 2000–2050**

Nu, i början av 2000-talet, präglas diskussionen av det låga barnafödandet och den långsiktigt åldrande befolkningen. Drygt 17 procent av befolkningen är i dag 65 år och äldre. Om 30 år kommer nära 25 procent av invånarna i Sverige att vara över 65 år enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) prognoser (SCB 2000a och 2001e). Antalet personer som är 80 år och äldre kommer under samma period att öka kraftigt – från drygt 450 000 år 2000 till omkring 750 000 år 2030. På ytterligare ett par decenniers sikt blir ökningen av andelen och antalet äldre ännu större. I sin senaste befolkningsprognos skriver SCB att hela befolkningstillväxten under de närmaste 50 åren förväntas bestå av personer som är 65 år eller äldre.

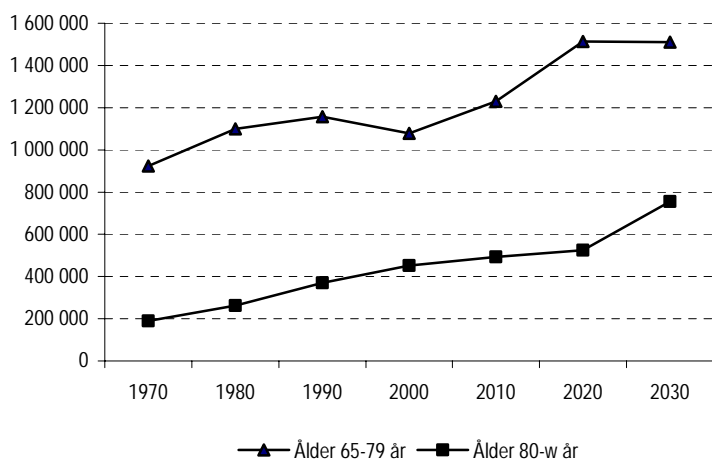
Under de närmaste två decennierna beror befolkningens åldrande i första hand på att det föddes relativt många barn under 1940-talet i kombination med en längre medellivslängd. Ökningen av antalet personer över 65 års ålder börjar därför på allvar först efter år 2005, då de som föddes år 1940 fyller 65 år. Under perioden 2005–2020 beräknas antalet personer som är 65 år och äldre öka från omkring 1,5 miljoner till omkring 1,9 miljoner. Under de följande 20 åren ökar antalet personer i denna ålder med ytterligare omkring 500 000 personer. Ökningen av antalet personer över 80 år börjar först efter år 2020. Först ökar antalet personer i denna ålder från knappt 500 000 till cirka 750 000 på tio år och med ytterligare 100 000 personer under de följande 20 åren.

Figur 3.1. Andelar personer i befolkningen i åldrarna 0–19, 20–64 och 65– år 1950–2050



Källa: SCB.

Figur 3.2. Andelar personer i befolkningen äldre än 65 respektive 80 år 1950–2050



Källa: SCB.

**Tabell 3.1.** Befolkningens medelålder år 1950–2050, uppdelad på kvinnor och män

År	Män	Kvinnor
1950	34,3	35,5
1975	36,8	38,8
2000	39	41,6
2025	42	44
2050	43	45,3

Källa: SCB.

**Tabell 3.2.** Medellivslängden i Sverige år 1901–2050

Återstående medellivslängd vid födelsen respektive 65 år ålder				
År	Vid födelsen		Vid 65 år	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1901-10	56,7	54,5	13,7	12,8
1911-20	58,4	55,6	13,7	12,8
1921-30	63,2	61	13,8	13,2
1931-40	66,1	63,8	13,6	13,1
1941-50	70,6	68,1	14,3	13,6
1951-60	74,1	70,9	15	13,9
1961-70	76,1	71,7	16,1	13,9
1971-80	78,1	72,3	17,5	14,1
1981-90	79,9	74	18,7	14,9
1991-95	81	75,6	19,4	15,7
2000	82	77,4	20,1	16,7
2010	83,4	78,7	21,1	17,6
2020	84,4	80	21,8	18,4
2030	85,2	81	22,5	19,1
2040	86	82	23	19,8
2050	86,5	82,6	23,5	20,3

Källa: SCB.

Under hela prognosperioden är medellivslängden längre för kvinnor än för män. Ökningen av medellivslängden beräknas dock bli större för männen fram till år 2050. Detta påverkar "överskottet" på kvinnor i högre åldrar. År 2000 fanns det cirka 100 000 fler

kvinnor än män i åldern 65–79 år, ett antal som beräknas sjunka till cirka 50 000 i mitten av 2000-talet. När det gäller personer som är 80 år och äldre beräknas "kvinnoöverskottet" öka från 130 000 år 2000 till 160 000 år 2050.

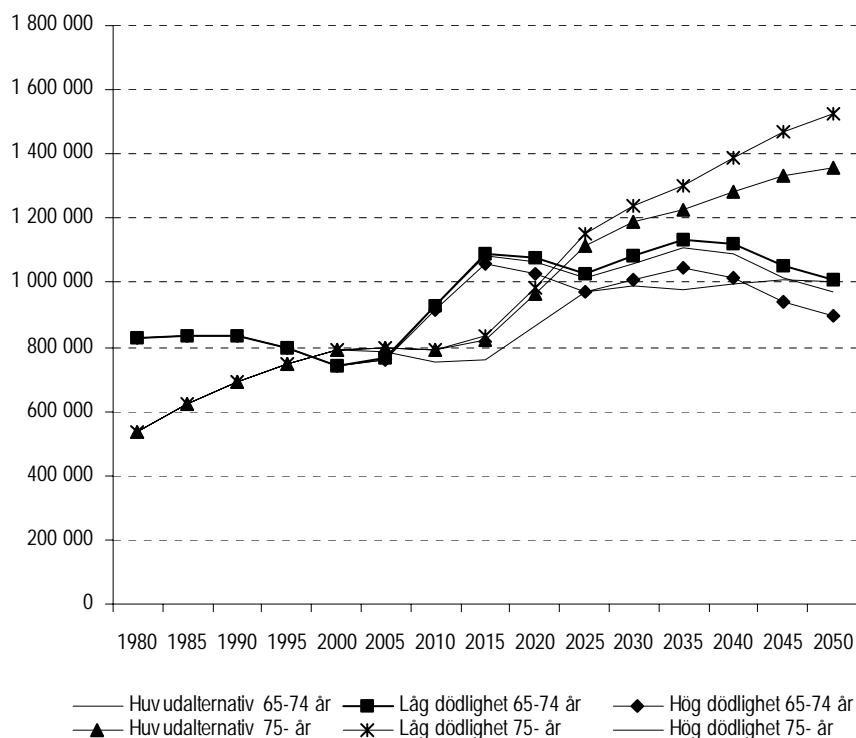
### **Osäkerheter i befolkningsprognosen**

För att göra befolkningsprognoser krävs antaganden om förändringar när det gäller födelsetal, in- och utvandring samt dödlighet i olika åldersgrupper. Vissa utvecklingstendenser kan förutses med stor precision, medan andra är osäkra. I SCB:s befolkningsprognoser finns ett huvudalternativ, som anses mest realistiskt, och några alternativa prognoser (SCB 2000a och 2001e). SCB:s befolkningsprognoser publiceras vart tredje år och uppdateras varje år.

För den yngsta åldersgruppen, 0–19 år, är utvecklingen främst beroende av hur födelsetalen utvecklas. Först efter 20 år får detta effekter för antalet 20–64 åringar, medan antalet 65 år och äldre kommer att beröras först efter 65 år av förändrade födelsetal. För åldersgruppen 20–64 år har utvecklingen av nettomigrationen störst betydelse, men även antalet i den yngsta åldersgruppen påverkas. De äldsta åldersgrupperna berörs bara marginellt av hur nettomigrationen förändras fram till år 2020. De äldsta åldersgrupperna, 65–74 år och 75 år och äldre, framför allt den senare, påverkas främst av hur risken att avlida vid olika åldrar förändras. Antalet i de yngre åldersgrupperna påverkas lite av minskad dödlighet.

Sedan 1970-talet har alla prognoser avseende antalet äldre underskattat den faktiska utvecklingen. Detta beror framför allt på alltför försiktiga antaganden om dödlighetsutvecklingen hos medelålders och äldre.

**Figur 3.3.** Antal personer i åldern 65-74 år samt antal personer 75 år och äldre år 1980-2050 vid olika antaganden om dödlighet.



Källa: SCB/Institutet för framtidsstudier.

### Utrikes födda<sup>1</sup>

Av alla personer som var 50 år och var bosatta i Sverige den 31 december år 1999 var nästan 300 000 födda i andra länder. Att dessa 300 000 personer var födda i 203 olika länder säger något om svårigheten att beskriva invandrare eller äldre invandrare som en enhetlig grupp. Omkring 60 procent av dessa 300 000 personer var i åldern 50–64 år. Särskilt i de äldre åldersgrupperna var andelen kvinnor avsevärt större än andelen män. Drygt 70 procent av de utrikes födda i åldersgruppen 80 år och äldre var kvinnor.

<sup>1</sup> Avsnittet bygger på uppgifter i Integrationsverkets databas STATIV.



**Tabell 3.3.** Utrikes födda personer som var bosatta i Sverige den 31 december 1999, 50 år och äldre

	Kvinnor	Män	Totalt
50-64 år	92 441	85 802	178 243
65-79 år	60 780	38 450	99 230
80- år	13 875	5 398	19 273
Totalt	167 096	129 650	296 746

*Källa:* Integrationsverket.

Den särklassigt största gruppen var personer födda i Finland. Andra stora grupper kom från Tyskland, Norge och Danmark. Som framgår av tabell 3.4 var antalet personer från andra europeiska länder och från icke-europeiska länder betydligt mindre, med undantag från den grupp som var födda i Jugoslavien. Andelen kvinnor och män i de olika grupperna varierade kraftigt, från 68 procent kvinnor bland personer födda i Polen till 38 procent bland personer födda i Etiopien.

*Tabell 3.4. De tjugo största immigrantgrupperna i Sverige den 31 december 1999, 50 år och äldre*

	Totalt	Män	Kvinnor
Finland	116 688	42 procent	58 procent
Tyskland	25 410	42 procent	58 procent
Norge	23 894	37 procent	63 procent
Danmark	22 838	51 procent	49 procent
Jugoslavien	22 566	52 procent	48 procent
Polen	14 935	32 procent	68 procent
Bosnien-Hercegovina	10 876	45 procent	55 procent
Ungern	8 635	55 procent	45 procent
Iran	8 070	50 procent	50 procent
Turkiet	6 704	49 procent	51 procent
Chile	5 653	46 procent	54 procent
Irak	5 054	55 procent	45 procent
USA	4 932	49 procent	51 procent
Grekland	4 911	61 procent	39 procent
Storbritannien	4 117	60 procent	40 procent
Rumänien	3 658	45 procent	55 procent
Syrien	2 329	51 procent	49 procent
Libanon	1 859	53 procent	47 procent
Indien	1 287	59 procent	41 procent
Etiopien	895	62 procent	38 procent

*Källa:* Integrationsverket.

Om man ser till utrikes födda personer i åldern 65–79 år var fördelningen på länder och kön relativt likartad. De flesta av dessa har bott många år i Sverige, men tabell 3.5 visar att det även finns grupper där de flesta vistats bara några år i Sverige. Särskilt gäller detta personer som kommit från krigsdrabbade områden.

**Tabell 3.5.** Antal år sedan invandringen\* för personer i åldersgruppen 65–79 år som var bosatta i Sverige den 31 december 1999 (procent)

	0-2 år	3-5 år	6-9 år	10-19 år	20- år
Finland	0,5	0,5	0,5	2	97
Tyskland	1	1	0,5	1	96
Norge	1	1	1	3	94
Danmark	1	1	1	0,5	95
Jugoslavien	2	11	10	8	69
Polen	1	4	7	18	70
Bosnien-Hercegovina	6	78	16	0	1
Ungern	0,5	1	2	3	93
Iran	4	13	29	52	2
Turkiet	2	8	12	22	45
Chile	3	6	14	56	21
Irak	22	30	30	14	4
USA	2	2	2	3	92
Grekland	3	2	3	10	83
Storbritannien	2	3	2	10	82
Rumänien	2	9	19	35	35
Syrien	4	10	31	43	13
Libanon	3	8	31	41	16
Indien	2	9	14	17	58
Etiopien	1	16	38	26	20

\* Utgår från året för senaste invandring till Sverige. För personer som invandrat före år 1968 finns ingen uppgift om invandringsår.

Källa: Integrationsverket.

Relativt många utrikes födda i högre åldrar bor i kommuner med ett mycket litet antal personer i samma åldersgrupp och från samma land. I omkring 30 procent av landets kommuner bodde det 1–4 personer i åldern 65–79 år födda i Bosnien-Hercegovina. I drygt 20 procent av landets kommuner bodde det 1–4 personer i åldern 65–79 år födda i Turkiet, och i ungefär lika många kommuner bodde det 1–4 personer i åldern 65–79 år födda i Irak.

### 3.1.3 Regionala och lokala förändringar

Flyttningarna mellan länen i Sverige har varierat under perioden från 1960-talet och framåt. Flera prognoser pekar på en fortsatt inflyttning till storstadsområdena under de närmaste 20 åren. I Landstingsförbundets rapport "Kan hela Sverige leva – scenarier för lärens befolkningsutveckling till 2030" (Landstingsförbundet, 2000), analyseras den förväntade befolkningsutvecklingen i länen. I det scenario som betraktas som det mest sannolika väntas alla län utom Hallands, Skånes, Stockholms, Uppsalas och Västra Götalands län minska sin befolkning fram till år 2030.

Även lärens åldersstruktur förändras under den närmaste trettioårsperioden. Förändringen blir också ganska olika mellan länen. Detta beror på hur dagens åldersstruktur ser ut och hur olika åldersgrupper påverkas av in- och utflyttningar. Förändringar i antalet döda och antalet födda har också stor betydelse. Antalet personer över 65 års ålder kommer enligt rapporten att öka med 47 procent i hela Sverige. Ökningen blir störst i län som i dag har ung befolkning – t.ex. Hallands och Stockholms län – medan den blir lägst i län som i dag har en hög andel äldre – t.ex. Dalarnas och Kalmar län. I flertalet fall är det dock de län som i dag har den högsta andelen äldre som kommer att ha det även om 30 år.

Antalet personer i landet mellan 0–19 år och 20–64 år antas minska med några procent fram till år 2030. De enda län som antas få en ökning av personer i dessa åldrar är Skånes, Stockholms och Uppsala län. Alla andra län väntas minska sin befolkning i dessa åldersgrupper. Störst är minskningen i Dalarnas, Kalmars, Norrbottens och Värmlands län.

I rapporten *Befolkningsutvecklingen fram till år 2010 och därefter* (SOU 2000:36, rapport 19) till den regionalpolitiska utredningen analyseras befolkningsutvecklingen i Sveriges 109 lokala arbetsmarknader (LA). En lokal arbetsmarknad består oftast av flera kommuner som bildar gemensamma pendlingsregioner. De lokala arbetsmarknaderna delas in i nio regionfamiljer som liknar varandra sinsemellan när det gäller folkmängd, näringsstruktur, och tillgång till högskola. Regionfamiljerna är Stockholmsregionen, Göteborgsregionen, Malmöregionen, högskoleregioner, övriga regionala centrum, större tjänsteregioner, små industriregioner, små tjänsteregioner och större industriregioner.

Rapportens författare, Ola Nygren vid SCB och Lars Olof Persson vid Nordregio, presenterar sex scenarier med olika anta-

ganden om flyttningsströmmar mellan LA fram till år 2030. Av de 109 regionala arbetsmarknaderna får 73 stycken LA en folkminskning oavsett antagande. I samtliga fall kommer de tre storstadsregionerna att fortsätta öka sin befolkning. Förutom storstadsregionerna förväntas även högskoleregionerna öka sin befolkning. Alla andra regionfamiljer får sammantaget en minskande befolkning i de olika scenarierna.

Resultatet beror inte enbart på flyttströmmarna. I rapporten finns ett scenario med det orealistiska antagandet att ingen flyttning sker mellan LA. Även i detta scenario ökar befolkningen i de tre storstadsregionerna och i högskoleregionerna, medan befolkningen i övriga regioner minskar. Detta beror på att åldersstrukturen i de sistnämnda regionerna är ogynnsam med få kvinnor i barnafödande åldrar.

*Tabell 3.6.* Andel av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år i regionfamiljer åren 1999, 2010 samt 2030

	1999	2010	2030
Stockholm	61,9	61,2	58,2
Göteborg	59,9	59,9	56,9
Malmö	59,2	58,9	56,1
Högskoleregioner	58,5	58,4	54,9
Regionala centra	57,5	57,1	53,0
Större industriregioner	56,3	55,7	51,2
Större tjänsteregioner	56,5	56,0	51,2
Mindre industriregioner	55,3	54,7	49,0
Mindre tjänsteregioner	54,7	54,3	47,9
Sverige	58,5	58,3	54,8

*Källa:* SOU 2000:36, rapport 19.

Även åldersstrukturen kommer att utvecklas olika i regionerna. Andelen av befolkningen mellan 20 och 64 år varierade år 1999 med 11 procent mellan LA med högst och lägst andel (Stockholm respektive Dorotea). Om 30 år kan skillnaderna mellan LA med högst och lägst andel nästan ha fördubblats till 20 procent (Stockholm respektive Laxå). För hela riket förväntas andelen av befolkningen mellan 20 och 64 år sjunka från 58,5 procent till 54,8 procent.

Den demografiska utvecklingens konsekvenser på lokal och regional nivå berör många områden inte ingår i vårt uppdrag, men som även kommer att påverka möjligheterna att långsiktigt utveckla äldrepolitiken. Det är därför hög tid att dessa konsekvenser utreds med utgångspunkt i möjligheterna att leva och verka under hela livet i olika delar av landet.

### 3.2 Samhällsekonomi

*SENIOR 2005 konstaterar:*

De globala trenderna i befolkningsutvecklingen ger förutsättningar för nya tyngdpunkter i världsekonomin. Regioner som befinner sig i vissa tidigare faser av ålderstransitionen förväntas få en ökad ekonomisk aktivitet när Nordamerikas, Europas och Östasiens befolkning blir allt äldre. Men det finns flera faktorer som har betydelse för den ekonomiska utvecklingen, t.ex. miljö- och resursfrågor.

För de länder och regioner som går in i åldrandefasen kommer tillgången till arbetskraft att bli en alltmer kritisk fråga. De prognoser och scenarier som har gjorts i Sverige och andra länder ger något olika resultat när det gäller tillgången på arbetskraft, inte minst beroende på skillnader i metodik och antaganden, men trenden är genomgående och dramatisk på några decenniers sikt. Dessa förändringar kommer att beröra många områden som ligger utanför vårt uppdrag, men som kommer att ha avgörande betydelse även för möjligheterna att långsiktigt utveckla äldrepolitiken.

De lösningar som diskuteras i Sverige och andra västländer är också likartade. Det handlar bl.a. om ökade födelsetal, möjligheter att förlänga den aktiva tiden i arbetslivet, senarelagd pensionsålder, insatser för att öka sysselsättningsgraden bland invandrare, större arbetskraftsinvandring och ökade satsningar på humankapitalet, särskilt bland yngre åldersgrupper.

Olika försök att teckna den framtida utvecklingen visar att den svenska ekonomin redan om ett par decennier kan komma att befinna sig i en vansklig situation. Samma framskrivningar pekar dock på att en fortsatt ökning av den genomsnittliga materiella standarden. Hur denna standard ska fördelas kan därför bli en betydande utmaning för hela samhället.

*SENIOR 2005 anser:*

- Det kommer att fordras kraftfulla åtgärder inom många av de områden som i dag diskuteras i Sverige och andra länder för att möta de exceptionella förändringar som en åldrande befolkning kommer att ställa oss inför under de närmaste decennierna. Under alla förhållanden kommer samhället att bli mer beroende av de insatser som den äldre delen av befolkningen kan bidra med inom bl.a. arbetslivet.
- En utredning av den demografiska utvecklingens konsekvenser för samhällsekonomin bör snabbt påbörjas. Utredningen bör 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.
- Det politiska beslutsfattandet måste kunna möta konsekvenserna av en åldrande befolkning utan att det uppstår stora motsättningar inom och mellan olika åldersgrupper.

Prognoser om samhällsekonomiska effekter av demografiska förändringar präglas av samma osäkerhet som demografiska framskrivningar. Till detta kommer den osäkerhet som hänger samman med bedömningar av konjunkturvariationer, sparande och konsumtion. Vi återger här resultaten från några prognoser och scenariostudier av den samhällsekonomiska utvecklingen i länder med snabbt åldrande befolkning. Syftet är att ge relief åt bilden av en åldrande befolkning i Sverige, inte att förutsäga den exakta utvecklingen eller att välja mellan de olika lösningsförslag som förts fram. Samtidigt som prognoserna bidrar till att skärpa känslan av allvar inför den långsiktiga utvecklingen antyder de att det inte finns någon enskild, enkel lösning på uppgiften att skapa resurser i samhällen som går in i ålderstransitionens slutfas.

De förändringar som vi tar upp i detta avsnitt berör många områden som ligger utanför vårt uppdrag, men som kommer att ha avgörande betydelse även för möjligheterna att långsiktigt utveckla äldrepolitiken. Vi anser att en utredning av den demografiska utvecklingens konsekvenser för samhällsekonomin snabbt bör påbörjas. Utredningen bör 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.

### 3.2.1 Globala förskjutningar i världsekonomin?

De globala trenderna i befolkningsutvecklingen kan komma att motsvaras av betydande ekonomiska förändringar. Osäkerheten är dock genuin i prognoser och scenarier inom detta område. Ålderstransitionen ger förutsättningar för utvecklingen, men flera andra faktorer har avgörande betydelse. Det gäller bl.a. miljö- och resursfrågor.

I flera delar av världen finns det förutsättningar för en snabb inkomstökning under 2000-talets första decennier (Institutet för Framtidsstudier 2000). Ett antal tidigare utvecklingsländer går då in i ålderstransitionens senare faser. Därmed kan tyngdpunkten i den ekonomiska aktiviteten i världen komma att förskjutas avsevärt. I dag dominerar Nordamerika, Europa och Östasien helt. Till år 2015 beräknas Östasiens ekonomiska styrka överstiga Nordamerikas. Vid det laget skulle dessutom Sydasien ha etablerats som en av de viktiga tyngdpunkterna i världsekonomin. Även för flera andra regioner förutspås betydande inkomstökningar, vilket skulle innebära en period av global ekonomisk tillväxt utan motstycke i historien. År 2030 skulle även Sydasien ha passerat Nordamerika i samlade inkomster medan Latinamerika skulle vara uppe i en total inkomst som nästan motsvarar Västeuropas. År 2050 skulle Sydasien ha etablerat sig som världens ekonomiska centrum. Nordamerika och Västeuropa skulle vid det laget minskat sin andel av världens samlade inkomster från 60 till 20 procent.

### 3.2.2 Arbetskraftsbehovet

I ålderstransitionens slutskede kommer tillgången till arbetskraft att bli en kritisk fråga. Ett vanligt sätt att visa detta är genom den s.k. försörjningskvoten. Försörjningskvoten beskriver förhållandet mellan den del av befolkningen som anses vara i *produktiv* eller



*arbetsför* ålder, dvs. 20–64 år, i relation till övriga åldersgrupper, dvs. 0–19 år och 65 år och äldre.

Under hela 1900-talet ökade antalet personer över 65 år. Försörjningskvoten ökade dock inte lika kraftigt. Sedan 1950-talet har den legat mellan 0,65 och 0,75 och antas, enligt SCB, fortsätta ligga i detta intervall fram till omkring år 2015 (SCB 2000a). Därefter väntas börjar försörjningskvoten öka. Åren 2030–2050 beräknas kvoten vara omkring 0,85. Ökningen beror främst på en kraftig förväntad ökning av andelen personer över 65 år per person i åldern 20–64 år.

I vissa avseenden beskriver SCB:s prognos för försörjningskvoten mer ett teoretiskt försörjningsförhållande än en verklig situation. År 1950 försörjde en stor del av dem som i dag räknas som barn sig själva och ibland också egna familjer, vilket innebär att försörjningskvoten överskattas för den förra delen av perioden. På samma sätt studerar i dag många över 19 års ålder, vilket innebär att de är beroende av andra för sin försörjning och leder till en underskattning av beroendekvoten (Institutet för Framtidsstudier i bilagedel B).

### **Internationella och utländska prognoser**

FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor (DESA) presenterade år 2000 en prognos för försörjningskvoten fram till år 2050 i bl.a. de länder som först kommer in i ålderstransitionens sista fas (FN 2000). Sverige specialstuderas inte utan ingår i EU-området respektive Europaregionen. De framtidsutsikter som prognostiseras i rapporten är dramatiska. Utan tillskott i form av arbetskraftsinvandring måste den faktiska pensionsåldern i EU-området ligga på drygt 75 år i mitten av 2000-talet om den nuvarande balansen mellan förvärvsarbetande och icke-förvärvsarbetande andelar av befolkningen ska kunna upprätthållas. I vissa länder, t.ex. Tyskland och Italien, handlar det om en ännu högre faktisk pensionsålder. I Nordamerika och Storbritannien är utsikterna å andra sidan ljusare, bl.a. tack vare en betydande invandring under de senaste decennierna.

DESA har särskilt fördjupat analysen när det gäller arbetskraftsinvandring. För att ha samma antal personer i befolkningen mellan 16 och 64 år som i dag behövs det avsevärda årliga tillskott. För EU-området handlar det i genomsnitt om 4 000 personer per

miljon invånare varje år i 50 års tid. Med en sådan invandringstakt skulle de invandrare som kommit under 2000-talet och deras barn uppgå till omkring en tredjedel av befolkningen fram emot seklets mitt. En ännu kraftigare arbetskraftsinvandring skulle behövas för att upprätthålla den nuvarande balansen i befolkningen mellan personer under 65 år respektive över 65 år. I EU-området skulle det handla om drygt 36 000 invandrare per miljon invånare varje år t.o.m. år 2050 – dvs. flera hundra miljoner invandrare.

DESA drar slutsatsen att de långsiktiga utmaningarna när det gäller arbetskraftsbehovet måste mötas med flera olika ekonomiska, politiska och sociala åtgärder. Någon enkel, enskild lösning står inte till buds. Kritiska frågor är bl.a. åldersgränser för pensionering, pensions- och vårdkostnader för de äldre, arbetskraftsdeltagandet, anställdas och arbetsgivares samlade bidrag till pensions- och vårdkostnader för de äldre samt policyer och program för flyttningar mellan länder.

Ett av de länder som enligt DESA har anledning att räkna med betydande förändringar på sikt är Tyskland. I Tyskland har diskussionen om pensionssystem och arbetskraftsinvandring också blivit alltmer intensiv. Ett ledande institut för ekonomisk forskning, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), har prognostiserat att Tyskland fram till år 2050 behöver ta emot mer än en miljon invandrare årligen för att stabilisera antalet personer i arbetskraften (DIW 1999). I ett alternativt scenario har DIW räknat på effekterna av höjd lagstadgad pensionålder, från 65 till 67 år. Även om en sådan förändring skulle öka antalet personer i arbetskraften blir de långsiktiga effekterna, enligt DIW, för små jämfört med den skisserade arbetskraftsinvandringen.

### **Svenska förhållanden**

Riksförsäkringsverket (RFV) har på uppdrag av SENIOR 2005 beräknat de samhällsekonomiska konsekvenserna av att människor stannar kvar längre i yrkeslivet. Åtta alternativa scenarier behandlas i studien (Riksförsäkringsverket 2002). Samtliga alternativ bygger på SCB:s befolkningsprognos och en ekonomisk tillväxt på 2 procent per år. Referensalternativet utgår från samma antaganden om arbetskraftsdeltagandet som ligger till grund för Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7). I det alternativet stiger arbetskraftsdeltagandet från 73 procent i dag och når en topp på cirka

78 procent år 2015, varefter andelen personer i arbetskraften planar ut på en något lägre nivå.

Beräkningarna visar att det krävs stora ökningar av de äldres deltagande i arbetskraften för att försörjningskvoten ska minska eller bruttonationalprodukten öka. Riksförsäkringsverket har räknat på vad som händer om andelen som får förtidspension minskar till den lägsta nivå som noterades under 1990-talet och arbetskraftsdeltagandet även för andra grupper ökar till en nivå som endast nås tillfälligt under kraftiga högkonjunkturer. Även dessa omfattande förändringar skulle dock bara leda till att den ålder då de personer som är yrkesverksamma vid 50 års ålder lämnar yrkeslivet ökar med cirka ett år mellan år 2000 och år 2010. Jämfört med referensalternativet blir effekten på försörjningskvoten marginell. Att effekten inte blir större beror på att ökningen av arbetskraftsutbudet är så liten i förhållande till det totala antalet ålderspensionärer. Effekten på bruttonationalprodukten blir också marginell, medan utgifterna för förtidspensioner blir cirka 5 procent lägre än i referensalternativet.

Inte ens med ett antagande om att personer som är kvar i arbetskraften vid 64 års ålder arbetar fram till 67-årsåldern kombinerat med extremt stora förändringar av förtidspensionsriskerna och arbetskraftsdeltagandet upprätthålls försörjningskvoten på dagens nivå, utan sjunker till cirka 1,5 yrkesaktiva per pensionär år 2030, istället för referensalternativets 1,4. Bruttonationalprodukten blir däremot cirka 6 procent större än i referensalternativet år 2030. Resultaten av den samhällsekonomiska kalkylen visar att tillväxten gynnas om de äldre väljer att arbeta mer. Huruvida välfärden ökar beror på om värdet av de positiva effekterna av ett ökat arbetsutbud överväger värdet av de negativa effekterna av till exempel minskad fritid och ökad påfrestning i arbetslivet.

För att några positiva effekter på tillväxten ska åstadkommas måste fler utnyttja sin lagstadgade rätt att stanna kvar i anställning till 67 års ålder. Om försörjningskvoten år 2030 ska ligga kvar på samma nivå som i dag behövs det, enligt Riksförsäkringsverket, ytterligare 2 140 000 yrkesaktiva förutom de 4 337 000 yrkesaktiva som redan är inräknade i prognosen. En bild av vad detta innebär i praktiken får man om man utgår från referensalternativet och räknar med att hälften av alla som uppnår 65 års ålder fortsätter att förvärvsarbeta. Dessa måste då arbeta fram till 79 års ålder för att dagens försörjningskvot ska vara oförändrad fram till år 2030.

Inte heller Riksförsäkringsverket pekar ut någon enstaka lösning för att möta de framtida arbetskraftsbehoven. Flera förändringar behövs för att det ska vara möjligt att öka arbetskraftsdeltagandet i åldrarna 55–64 år. Arbetsklimatet för äldre i arbetslivet behöver förbättras. En sådan förändring skulle även kunna leda till en minskning av antalet yngre förtidspensionärer och långtidssjuk-skrivna. Att få in dessa på arbetsmarknaden skulle ge ett tillskott till arbetskraften. Dessa förändringar räcker dock inte för att upprätthålla försörjningskvoten på dagens nivå. En ökad arbetskraftsinvandring kvarstår som lösning på problemet. Man ska då ha i åtanke att detta är ett problem som hela västvärlden står inför, så konkurrensen om välutbildad arbetskraft kommer att bli hård.

### 3.2.3 Tillväxt och sparande

#### **Långtidsutredningen 1999/2000**

Långtidsutredningens analyser (SOU 2000:7) tyder på att det på sikt blir svårare att finansiera välfärdssystemen via skatter, åtminstone om nuvarande ambitioner ska bibehållas. I kombination med en minskning av antalet personer i arbetskraften innebär detta svårigheter att öka utrymmet för offentligt finansierade välfärdstjänster. För tillväxt i skatteinkomsterna är det enligt Långtidsutredningen viktigt med bl.a. en hög sysselsättning även för den äldre arbetskraften. Utredningen pekar också på att arbetskraftsinvandring kan behöva övervägas i ett längre perspektiv, men först när dagens arbetskraftsreserver utnyttjats i större utsträckning. Långtidsutredningen menar också att utvecklingen av offentlig konsumtion bör hållas igen under de närmaste åren. Fler äldre i befolkningen kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster. Det är dock möjligt att befolkningen också blir friskare, vilket talar för att kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård inte behöver öka i samma takt som antalet äldre.

I en bilaga till Långtidsutredningen 1999/2000 tecknar Konjunkturinstitutet – utifrån sina prognosmodeller – några scenarier för den svenska ekonomins utveckling mellan åren 1998 och 2015. Institutet betonar att de närmaste decenniernas ekonomiska utveckling starkt kommer att präglas av stora förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning, särskilt av det ökande antalet äldre. Ett stycke in på 2000-talet kan detta leda till arbetskraftsbrist

och svårigheter att finansiera de stigande utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Avgörande för möjligheterna att hantera situationen blir enligt Konjunkturinstitutet utvecklingen på arbetsmarknaden. Oavsett hur vård och omsorg m.m. finansieras kommer det i princip inte att finnas mer att fördela mellan generationerna än vad de som förvärvsarbetar i framtiden producerar.

Fram till år 2015 ter sig den offentligfinansiella utvecklingen, med Konjunkturinstitutets ord, "relativt friktionsfri":

- I basscenariot ökar BNP med 1,9 procent per år. I två alternativa kalkyler är BNP-tillväxten 1,3 respektive 2,5 procent per år beroende på bl.a. sysselsättningsgrad och genomsnittliga arbetstider.
- Den offentliga konsumtionen antas växa med ungefär 1 procent per år, huvudsakligen till följd av kvalitetsförbättringar inom respektive verksamheter.
- Samtidigt beräknas hushållens disponibla inkomst stiga kraftigt under perioden – med 2,5 procent per år i basscenariot. Trots att hushållens sparande bedöms öka blir tillväxten i den privata konsumtionen så hög som 2,4 procent per år under perioden 1998–2015.

Kalkylerna bygger på antaganden om en någorlunda god produktivitetstillväxt och kraftigt stigande lönesumma. Några stora sänkningar i det totala skattetrycket har inte tagits med i beräkningarna. Arbetskraftsdeltagandet uppgår i basscenariot till 78,5 procent av befolkningen i åldern 16–64 år. Konjunkturinstitutet antar också att de verksamheter som i dag delvis är offentligt finansierade och producerade förblir detta i ungefär samma omfattning.

För tiden efter år 2015 pekar Konjunkturinstitutet på en växande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar och stigande krav på offentlig service, som kan befaras leda till spänningar för den offentliga sektorn. Med en väl fungerande arbetsmarknad, fortsatt låg inflation och god tillväxt i skattebaser och hushållens realinkomster betecknar institutet ändå möjligheterna som "rimligt goda" även på längre sikt. Nya konjunkturkriser, minskande arbetskraftsdeltagande, dåligt fungerande pris- och lönebildning samt "eroderande" skattebaser kan dock göra situationen allvarlig. "Det kan då inte uteslutas att ambitionsnivån i de offentligt finansierade verksamheterna måste beskäras tämligen bryskt", skriver Konjunkturinstitutet.

### Långsiktiga samband mellan demografi och ekonomi – scenarier från Institutet för Framtidsstudier

Nya forskningsrön har visat att många samhällsekonomiska företeelser påverkas av förändringar i befolkningens åldersstruktur. Institutet för Framtidsstudier har på uppdrag av SENIOR 2005 beskrivit några scenarier utifrån dessa nya rön och med hjälp av SCB:s befolkningsprognoser (se bilagedel B). Scenarierna bygger på en ekonomisk modell som utgår från två iakttagelser:

- Människors ekonomiska beteende och resurser varierar kraftigt över livscykeln. Från att vara totalt beroende av andra som småbarn går människan till en allt större självständighet. Förmågan att försörja sig själv är som störst runt 50-årsåldern för att sedan gradvis avta när förvärvsförmåga och hälsotillstånd sakta försämras. I många fall slutar livet med en hög grad av beroende av andra människor. I takt med att allt fler människor uppnår en hög ålder och hälsan förbättras för äldre åldersgrupper, ökar behovet av att även skilja på t.ex. 65–74-åringar och dem som är 75 år och äldre.
- I moderna industrisamhällen är åldersstrukturen ojämn. Stora och små födelsekohorter<sup>2</sup> dominerar omväxlande en given åldersgrupp. I Sverige varierade antalet födda per år under 1900-talet mellan 85 000 och 140 000 personer. Höga födelsetal i början av 1900-talet, under 1940-talet, 1960-talet och i slutet av 1980-talet har växlat med små födelsekohorter under andra halvan av 1920-talet, 1930-talet, 1950-talet, slutet av 1970-talet, början av 1980-talet och andra halvan av 1990-talet.

Inom forskarvärlden diskuteras hur bestående dessa samband är över tid. Det råder t.ex. osäkerhet om hur människor anpassar sitt beteende till bl.a. de demografiska förändringarna. Det finns också många andra faktorer än demografin som påverkar den ekonomiska utvecklingen. Institutet för Framtidsstudier skriver dock att kontrollstudier har visat att dessa samband är relativt stabila, bl.a. genom att framskrivningar av åldersstrukturen ett antal år in i framtiden är betydligt mer pålitliga än prognoser utifrån någon ekonomisk variabel. Men det är inte säkert att framskrivningarna står sig om t.ex. ekonomin drabbas av en chock liknande oljepris-höjningarna under 1970-talet.

---

<sup>2</sup> En *födelsekohort* eller födelsekull består av personer som är födda under samma tidsmässigt avgränsade period.

De slutsatser som Institutet för Framtidsstudier drar har stora likheter med Långtidsutredningens:

- Den svenska ekonomin kommer om 20 år med stor säkerhet att befinna sig i en prekär situation med låg tillväxt, lågt sparande, budgetunderskott och förmodligen också bytesbalansunderskott. Trots detta visar framskrivningarna att den materiella standarden i genomsnitt kommer att vara dubbelt så hög som i dag. Utvecklingen kommer dock att ställa den samhällsliga solidariteten och välfärdssamhället inför en svår utmaning när det gäller fördelningen av denna standard.
- När det gäller det offentliga sparandet är framskrivningen inte realistisk. Med en skenande offentlig skuld kommer det i längden att bli svårt för staten att låna mer pengar. Framskrivningen visar dock att den framtida demografiska situationen kommer att sätta press på den offentliga sektorns finanser. Reformen för att undvika att en sådan situation uppstår kan genomföras under de närmaste tio åren när det statsfinansiella läget är relativt gynnsamt. Möjliga anpassningar kan ligga i att öka inkomsterna och/eller minska utgifterna. Olika sätt att förlänga den faktiska tiden i arbetslivet är ett komplement till övrig politik.
- Det finns stora möjligheter att påverka befolkningsutvecklingen genom ökad invandring av arbetskraft (viktigt för de närmaste åren i första hand) och åtgärder som främjar ett ökat barnafödande. Detta medför betydande kostnader på kort sikt, men måste betraktas som en viktig satsning för att möta de ökade krav på vård och omsorg som en åldrande befolkning förr eller senare leder till. Genom att i första hand satsa på den unga generationens humankapital när det finns ett andrum förbättras de långsiktiga utsikterna.

Åldersstrukturens effekter på den *ekonomiska tillväxten* har visats i flera rapporter under 1990-talet. Enligt dessa påverkas den ekonomiska tillväxten positivt av en hög andel personer i medelåldern medan fler unga och fler gamla har motsatt effekt. Det finns flera hypoteser som kan förklara sambandet mellan ekonomisk tillväxt och åldersstruktur. Dit hör en ökad mängd humankapital genom erfaren arbetskraft och ett ökat sparande till följd av en ökad andel medelålders. Andra, mer indirekta förklaringar kan vara bytesbalanseffekter, förändringar i import- och exportmönstren samt i

ekonomins underliggande inflationstryck. Effekter kan också uppstå genom förändrade krav på offentlig service och budgetbalans när en stor födelsekohort går i pension.

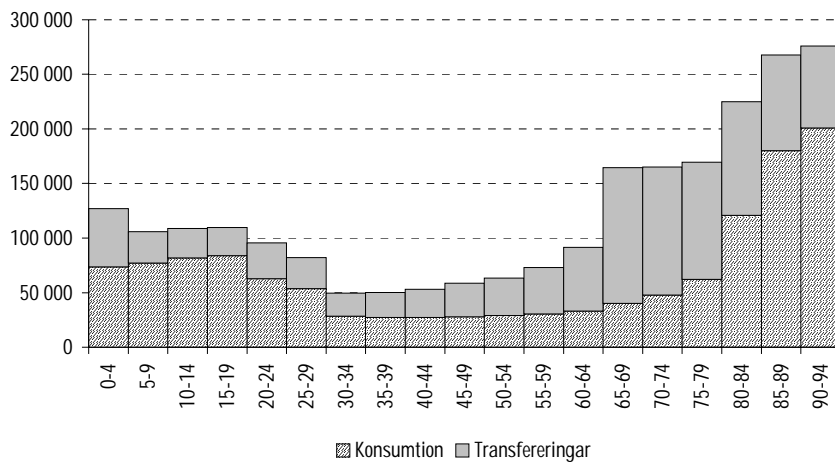
I det scenario som Institutet för Framtidsstudier tecknar har Sverige under 2000-talets början goda utsikter att få en snabb ekonomisk tillväxt. I scenariot försämras förutsättningarna för ekonomisk tillväxt dock starkt redan efter år 2010, då antalet unga pensionärer börjar växa mycket snabbt. Ur välfärdssynpunkt behöver detta dock inte vara något stort problem, eftersom inkomsten per person nära nog fördubblas under perioden. Fortsätter utvecklingen på samma sätt kommer detta dock att leda till problem senare.

Scenariot är beroende av att antagandena i SCB:s huvudalternativ för befolkningsprognoserna slår in. Om dödligheten är mindre än i huvudalternativet, kommer det att finnas fler pensionärer. Enligt den modell som ligger till grund för scenariot är detta negativt för den ekonomiska tillväxten. Detsamma gäller om födelsetalen ökar och det kommer att finnas fler barn under perioden. Även en lägre nettomigration än i SCB:s huvudalternativ påverkar tillväxten negativt.

När det gäller den *offentliga sektorns finansiella sparande* beror ålderssambandet främst på att efterfrågan på offentlig service och offentliga transfereringar främst kommer från de åldersgrupper som betalar minst till den offentliga sektorn i form av skatter och avgifter. Med offentlig sektor menas här stat, landsting, kommuner och offentliga transfereringssystem. Som framgår av figur 3.4 har de offentliga utgifterna en U-formad profil: stora utgifter i barndomen i form av barnbidrag, föräldraförsäkring, förskola, skola m.m. och små utgifter i vuxen ålder. I högre åldrar ökar de offentliga utgifterna i form av pensioner och ökade sjukvårdskostnader.



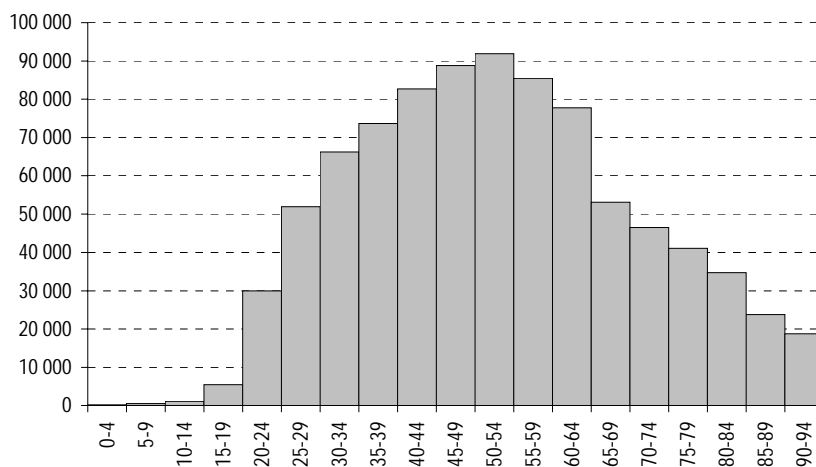
**Figur 3.4.** Offentlig konsumtion och offentliga transfereringar per invånare i olika åldersgrupper 1998. Omräknat till 2000 års penningvärde. Tusentals kronor



Källa: Institutet för Framtidsstudier (beräkningar utifrån diagram i Olsson & Nordén 2000).

Figur 3.5 visar att den offentliga sektorns inkomster uppvisar motsatt mönster: inkomsterna från de yngsta åldersgrupperna är små, men de stiger därefter för att kulminera i medelåldern och sedan sjunka kraftigt från befolkningen över 65 års ålder.

*Figur 3.5* Genomsnittlig slutgiltig skatt per invånare i olika åldersgrupper 1997. Omräknat till 2000 års penningvärde. Tusentals kronor



*Källa:* Institutet för Framtidsstudier.

Enligt det scenario som Institutet för Framtidsstudier tecknar kan den offentliga sektorn förvänta sig ökade överskott fram till år 2008, då utvecklingen snabbt vänder. Redan år 2014 förväntas underskott i den offentliga sektorns budget enligt modellen. Den negativa utvecklingen fortsätter fram till år 2035, då underskottet planar ut på en nivå på ungefär 12 procent av BNP.

Scenariot är beroende av att antagandena i SCB:s huvudalternativ för befolkningsprognoserna slår in. En lägre dödlighet än i huvudalternativet ger fler pensionärer vilket ökar underskotten i den offentliga sektorn i åldersmodellen. Om födelsetalen ökar, kommer det att finnas fler barn under perioden. Detta ökar underskotten i den offentliga sektorn för hela perioden. Och om nettomigrationen blir lägre än i SCB:s huvudalternativ, kommer det att finnas färre i arbetsför ålder. Detta ökar underskotten i den offentliga sektorn för hela perioden.

### 3.3 Resurser hos morgondagens äldre

*SENIOR 2005 konstaterar:*

Morgondagens äldre, dvs. de som i dag är 50 år och äldre, förefaller att ha relativt goda egna resurser. Det gäller såväl hälsa som ekonomi, sociala nätverk och utbildningsnivåer. När det gäller hälsa och ekonomi spelar dock många faktorer in, som det i dag inte är möjligt att fullt ut överblicka. Följderna av ändrade familjemönster för äldre är ännu ett relativt outforskat fält. Och ny teknik kan snabbt resa krav på kunskaper som det kan vara svåra att skaffa sig, särskilt om man har lämnat arbetslivet.

Skillnaderna i tillgång till olika resurser bland äldre personer under kommande decennier kan bli betydligt större än vad som varit vanligt i Sverige. Den ökade medellivslängden gör att flera generationer samtidigt kommer att ingå i *äldregruppen*, vilket gör att skillnader mellan dessa kommer att få genomslag under längre tid och i högre åldrar än vad vi har varit vana vid. Skillnader mellan kvinnor och män, olika socioekonomiska grupper och mellan invandrare och personer som är födda i Sverige kommer sannolikt också att bli större och tydligare inom vissa områden.

När det gäller hälsa och ekonomi finns det tecken på att skillnaderna mellan äldre och yngre generationer har ökat under de senaste decennierna. Utvecklingen har varit positiv i åldersgrupperna över 45 år, men inte för personer under 45 års ålder. Fram emot 2000-talets mitt kan de äldres hälsomässiga och ekonomiska förutsättningar därför vara sämre än under de närmaste 20–30 åren.

*SENIOR 2005 anser:*

- Tendenserna till ökande skillnader *mellan* olika generationer när det gäller hälsa och ekonomiska förhållanden är oroande. Det krävs en ökad och fortlöpande uppmärksamhet på dessa skillnader inom bl.a. forskning, myndigheternas arbete och statliga utredningar. Även i fortsättningen krävs det också stor uppmärksamhet på skillnader i hälsa och ekonomiska förhållanden *inom* olika generationer.

### 3.3.1 Hälsa

#### Framtida utveckling

Den största delen av en människas vårdbehov inträffar under de sista levnadsåren. Den ökande livslängden också i höga åldrar har lett till diskussioner om vad detta kan betyda i framtiden för hälsa och behovet av sjukvård och omsorg. Tre olika hypoteser brukar användas för att beskriva vad som kan komma att ske:

- Att den del av livet då äldre människor är sjuka pressas ihop till ett smalare åldersintervall än tidigare. Den tid då man är sjuk och behöver vård blir då alltså kortare. Detta kallas *förkortad sjuklighet* eller *compression of morbidity*. Människor skulle alltså leva friska längre än i dag, men det skulle finnas en övre gräns för medellivslängden.
- Att livslängden ökat och att sjukligheten på motsvarande sätt har skjutits upp i högre ålder. Man behöver vård och omsorg under en lika lång tid som tidigare generationer, men denna period i genomsnitt inträffar i något högre åldrar jämfört med tidigare generationer. Detta benämns *uppskjuten sjuklighet* eller *postponement of morbidity*.
- Att människor lever allt längre, men att den sjuka perioden också blir längre jämfört med tidigare. Detta benämns *växande sjuklighet* eller *expansion of morbidity*. Den ökande livslängden innebär bara att åren med sjukdom och behov av vård och omsorg ökar.

Forskningen har inte givit något direkt svar på vilken av de tre hypoteserna som är den rätta. Det första alternativet verkar ännu inte aktuellt eftersom livslängden fortsatt att öka. De få studier som gjorts kan dock tolkas som att både det andra och tredje alternativet tillsammans är riktiga. Den ökande livslängden har gjort att de friska åren ökat, men det tycks också finnas en liten ökning av den sjuka perioden. (Berg 1996). I en bilaga till Långtidsutredningen 1999/2000 analyseras data från omfattande amerikanska studier samt de svenska ULF-undersökningarna. Enligt rapporten stödjer dessa empiriska data i första hand hypotesen om uppskjuten sjuklighet (SOU 2000:7 bilaga 8). Den forskning som finns om detta är dock mycket begränsad och det saknas i stor utsträckning säker kunskap om förändringarna över tid i sjukligheten under senare delen av livet.

Inte minst i Sverige har diskussionen om en åldrande befolkning till stor del handlat om framtida hälsoutveckling bland de äldre och hur vården och omsorgen ska kunna möta ökande behov. Vi tar i det här diskussionsbetänkandet inte upp vård- och omsorgsfrågor, och avstår därför från att mer ingående belysa utvecklingen av framtida vård- och omsorgsbehov här.

### **Utvecklingen under de senaste decennierna**

Under de senaste två decennierna förefaller medelålders och äldre personer ha haft den gynnsammaste hälsoutvecklingen i Sverige (Socialstyrelsen 2001a). De som är över 45 år betraktar i ökande utsträckning sin hälsa som god. I åldrarna 16–44 år har andelen inte förändrats under större delen av 1980-talet och under 1990-talet har den långsamt minskat. I synnerhet har psykisk ohälsa som ångslan, oro och ångest och sömnproblem blivit vanligare i dessa åldrar under 1990-talet. Dessa problem minskade i alla åldrar under 1980-talet för att sedan öka något under 1990-talet, utom bland kvinnor över 65 år, för vilka förbättringen fortsatt. Dessa problem är annars i slutet av 1990-talet vanligast bland personer som är födda utomlands, framför allt i länder utanför Europa.

Under 1990-talet har risken att insjukna i kranskärlssjukdom, framför allt i hjärtinfarkt, minskat med cirka 20 procent, och risken att dö i kranskärlssjukdom har minskat ännu mer. Detta är den viktigaste förklaringen till att medellivslängden ökat så mycket på senare år. Dödligheten i hjärt-kärlsjukdomar är betydligt högre bland män än bland kvinnor, men det är männen som vunnit mest i livslängd när dessa sjukdomar blivit mindre vanliga och mindre dödliga. Förändringarna har varit mindre dramatiska när det gäller cancer, en annan viktig sjukdomsgrupp bland äldre. Risken att insjukna i någon cancersjukdom ökade med drygt en procent per år under 1980-talet, men ökningstakten har minskat till en halv procent per år under 1990-talet. Dödligheten i cancer har minskat med i genomsnitt 1,5 procent per år den senaste tjugoårsperioden.

Allt färre personer över 65 år rapporterar minskade andelar nedsatt rörelseförmåga, nedsatt syn, lättare psykiska besvär och dålig tandhälsa. Självmorden fortsätter att minska. Regelbunden motion har blivit vanligare bland äldre, mest bland män. Negativa förändringar för personer som är 65 och äldre är att fler nu rapporterar

långvariga sjukdomar, att problem med värk tycks öka och att hörseln har försämrats i vissa grupper.

Enligt Socialstyrelsen kvarstår de skillnader i hälsa som funnits mellan olika sociala grupper sedan slutet av 1980-talet (Socialstyrelsen 2001a). Störst är klyftorna bland män medan de ökar mest bland kvinnor. En manlig högre tjänsteman beräknas leva 2 år längre i åldersintervallet 35–84 år än en icke facklörd arbetare. Motsvarande skillnad bland kvinnor är 0,7 år. Antalet år med full hälsa har sedan början av 1980-talet minskat för kvinnor i alla socioekonomiska grupper. De konstanta sociala skillnaderna bland män och ökade skillnaderna bland kvinnor förekommer även bland personer i åldern 65–84 år. Som vi noterar i avsnitt 2.4 visar flera svenska studier att den faktor som har det starkaste sambandet med ohälsa är inkomst.

Medellivslängden är högre i ett antal län i sydvästra Sverige samt i Stockholms och Uppsala län än i de nordligare länen. Under senare delen av 1990-talet var skillnaden i medellivslängd mellan länen med högst och lägst medellivslängd var cirka 2,5 år för män och cirka 1,5 år för kvinnor. Män i Uppsala län och kvinnor i Hallands län levde längst. När det gäller självskattad hälsa är utvecklingen allmänt sett sämre bland män i norra glesbygden än i övriga delar av landet. Bland personer i åldern 65–84 år hade både kvinnor och män i norra glesbygden kortare livslängd och färre år med full hälsa än personer i andra områden.

Men skillnader i livslängd och ohälsa finns även inom regioner. Stockholms läns Äldrecentrum har studerat situationen i Stockholms län. Åren 1993–1997 skilde det 4,2 år i återstående medellivslängd för en 65-årig man mellan kommunerna i länet (Äldrecentrum 2001). För kvinnor var motsvarande skillnad 2,6 år. Under samma tidsperiod skilde det i genomsnitt 5,7 år i återstående medellivslängd för en 65-årig man i de områden i länet där medelinkomsten var högst jämfört med de områden där den var lägst. För kvinnor var skillnaden 5,2 år. Jämfört med situationen i början av 1980-talet hade den återstående medellivslängden i de mest välbärgade områdena ökat med 2,1 år och i de fattigaste områdena med 0,7 år. Motsvarande skillnader går även att se mellan olika områden i Stockholms län när det gäller ohälsonivån bland personer i åldern 65–84 år.

### 3.3.2 Privatekonomi

Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet har på uppdrag av SENIOR 2005 analyserat inkomster och förmögenheter hos dagens och morgondagens äldre utifrån uppgifter i SCB:s Inkomstfördelningsundersökning (HINK) och undersökning om Hushållens ekonomi (HEK) samt i databasen HUS med uppgifter om hushållens ekonomiska levnadsförhållanden (se bilagedel B).

#### **Inkomster**

Andelen pensionärer med de lägsta inkomsterna har successivt minskat och under 1990-talet fanns de huvudsakligen bland de allra äldsta pensionärerna. Även om pensionärernas relativa inkomstnivå och inkomstspridning varit mindre än i den övriga befolkningen under 1990-talet så är en utjämning på väg i förhållande till den aktiva befolkningen. Detta innebär att den jämna inkomstfördelningen som hittills gått att se bland de äldre troligen kommer att ersättas med en fördelning med betydligt större spridning. Till detta bidrar den allt mindre betydelse för pensionärernas inkomster som socialförsäkringarna får och deras allt större beroende av pensioner och avtalsförsäkringar relaterade till arbetslivet samt av kapitalinkomster.

Inte minst kan inkomtskillnader mellan kvinnor och män komma att få ökat genomslag efter pensioneringen. Jämfört med ensamstående män har kvinnor cirka 15 procent lägre inkomststandard, vare sig de är gifta, samboende eller ensamstående. Ensamstående kvinnor är i relativt hög grad beroende av bostadsbidrag, särskilt i de högsta åldrarna. Även icke-nordiska invandrare har en lägre inkomststandard, liksom egenföretagare och jordbrukare. De regionala skillnaderna är inte heller obetydliga. De högsta inkomstnivåerna finns i Stockholm och de lägsta i den norrländska glesbygden.

Skillnaderna mellan personer som är födda under avgränsade tidsperioder är tydliga när det gäller inkomstfördelningen. Förändringarna under 1990-talet beror till stor del på att nya födelsekohorter kommer in i åldregruppen. Dessa har andra *erfarenheter* än tidigare födelsekohorter och har därför haft en annan inkomstutveckling. Beroende på variationer i ekonomisk tillväxt och utvecklingen på marknader för fastigheter, värdepapper och andra

tillgångar kommer olika kohorter också framöver att lämna ett aktivt arbetsliv med olika inkomster. I hög grad blir detta bestämmande för deras inkomststandard efter pensioneringen. De som föddes under 1960- och 1970-talen har t.ex. inte haft samma gynnsamma inkomstutveckling som 1930- och 1940-talisterna. Om denna grups relativa nackdel består kommer de som pensionärer någon gång på 2030-talet att få en lägre inkomststandard än t.ex. 1940-talsgenerationen. Dagens ekonomiska tillväxt och sysselsättning kommer alltså att påverka de framtida pensionerna och skapa skillnader mellan olika grupper av pensionärer. Det nya socialförsäkringssystemet har mekanismer inbyggda som kan såväl förstärka som utjämna sådana skillnader. Det ökade beroendet av kapitalinkomster riskerar också att göra den enskildes ekonomi mer beroende av kortsiktiga risker på de finansiella marknaderna.

### **Förmögenheter**

När det gäller förmögenhet har de äldre generationerna fortfarande mindre nettoförmögenhet än de generationer som nu befinner sig i medelåldern, men under 1980- och 1990-talen har en allt större andel av de samlade förmögenheterna kommit att ägas av äldre. Förmögenhetsutvecklingen har varit bättre för 1940-talsgenerationen än för personer födda under andra tidsperioder. Detta talar för att många pensionärer under de närmaste decennierna sannolikt kommer att ha relativt goda förmögenheter. Dagens skillnader i samlade tillgångar mellan medelålders och äldre kan bero på att de äldre kohorterna haft sämre förutsättningar att bygga upp en förmögenhet när de var yngre. Om antagandet är riktigt kan överföringarna av tillgångar mellan generationerna i form av gåvor och arv komma att bli än mer betydelsefulla i framtiden än vad de är i dag.

Pensionärernas samlade tillgångar bestäms i hög grad av den ekonomiska tillväxten under den period i livet när man arbetar, var i Sverige man bor och hur priserna på bostäder och aktier utvecklas sedan man skaffat sig dessa tillgångar. De kohorter som kunnat dra nytta av den goda tillväxten under decennierna närmast efter andra världskriget och investerat i bostäder och aktier, som sedan ökat i värde, kommer att ha förutsättningar för att få en hög levnadsstandard som pensionärer. De regionala skillnaderna är dock betydande. De som t.ex. investerat i ett eget boende i Stockholm för



något eller några årtionden sedan har fått en kraftig värdestegring på sin investering. De har således fått en betydligt större förmögenhet än vad de annars skulle ha haft. Motsvarande investeringar i Göteborg, Malmö eller andra större städer har också givit en god utdelning. Det är en öppen fråga om framtidens pensionärer i storstäderna kommer att kunna och vilja göra de tillgångar som är bundna i fastigheter likvida. Det förutsätter att man säljer sin bostad och flyttar till en billigare bostad eller att man kan öka sin belåning.

*Tabell 3.7.* Procentuell andel av hushållens samlade nettoförmögenhet\* hos hushåll indelade i olika åldersgrupper åren 1992, 1993, 1997 och 1999

År	1992	1993	1997	1999
Procent av nettoförmögenhet				
åldersgrupp 25-44	20,4	16,4	17,9	15,4
åldersgrupp 45-64	46,3	44,8	46,0	46,2
åldersgrupp 65+	32,1	36,4	34,7	37,1

\* Nettoförmögenheten är uttryckt i 1992 års priser. Åldersgrupperna är indelade efter ålder på hushållsföreståndaren.

*Källa:* Andersson, Berg & Klevmarken.

Fördelningen av den totala förmögenheten bland hushåll är betydligt ojämnare än fördelningen av de totala inkomsterna. Utvecklingen av förmögenhetsspridningen över tiden kommer till stor del att bero på hur priserna på olika tillgångar utvecklas. Aktier och andra finansiella instrument är mer koncentrerade till hushåll med stora förmögenheter och därför kommer förmögenhetsspridningen att öka i tider med ökande priser på finansiella tillgångar relativt andra tillgångar. Fastighetstillgångar, framför allt egna hem, är jämnare fördelade bland hushåll. Det innebär en minskad förmögenhetsspridning om bostadspriserna ökar i förhållande till priset på andra tillgångar.

För de allra flesta personer i Sverige utgör pensionsförmögenhet i det offentliga systemet och i avtalspensioner den största förmögenhetstillgången. För hälften av alla över 44 år utgör pensionstillgångarna minst 80 procent av de totala tillgångarna. Det pensionssystem som nu håller på att ta form i Sverige skiljer sig radikalt mot tidigare system. En större del av risktagandet flyttas över

från den aktiva generationen till dem som av åldersskäl har lämnat arbetslivet. Fortsatta kraftiga kast i priserna på bostads- och värdepappersmarknaderna påverkar också den privata förmögenheten, där dessa tillgångar väger tungt.

### **Framtidsperspektiv**

De som är mellan 50 och 65 år i dag har genomsnittligt sett en relativt god ekonomisk situation och det gäller även för de yngre pensionärerna. De äldre pensionärskohorterna har en lägre inkomst och förmögenhet, men de kommer successivt att ersättas med kohorter som i medeltal har större tillgångar.

Pensionsutfästelserna från de offentliga pensionssystemen utgör den största tillgången för dagens och morgondagens pensionärer, men det är troligt att kapitalinkomsterna kommer att spela en allt större roll för framtidens pensionärer. De privata pensionsförsäkringarna kommer successivt att falla ut för potentiella pensionärer och den nuvarande trenden är bara en början. År 1999 uppskattades fonderingen för privata pensionsförsäkringar omfatta 589 miljarder kronor. Det motsvarar drygt 25 procent av bruttonationalprodukten för detta år.

Vid minskad tillväxt och sämre utveckling på börserna kan de förmånsbaserade pensionssystemen, som det gamla ATP-systemet och vissa avtalsbaserade pensionssystem förbli opåverkade. Pensionsbesparingarna i de avgiftsbestämda systemen kommer däremot att bli mindre. Detta kan också komma att gälla den allmänna pensionen. Vid en lägre inkomstillväxt än 1,6 procent minskar den allmänna pensionen för alla pensionärer. Skulle även arbetskraftutbudet bli mindre än det prognostiserade kan den s.k. bromsen i det nya offentliga pensionssystemet slå till, vilket reducerar pensionerna. Det finns nu "raka rör" mellan t.ex. finansiella chocker och pensionärernas plånböcker.

En annan risk är faran för stora prisfall för värdepapper från 2010-talet och framåt. Under 1990-talet var en relativ stor andel av befolkningen i de rika länderna i åldern 50–65 år, vilket är den ålder då hushållen sparar mest både i egen regi och i pensionsfonder. En stor del av detta sparande har placerats i värdepapper. Det stora inflödet av kapital har pressat upp börskurserna världen runt eftersom kapitalmarknaderna under samma tid har internationaliserats alltmer. Efter år 2010 kommer de första efterkrigsgenerationerna

successivt att gå i pension och då eventuellt sälja sina aktier och andra värdepapper. Ett utbudsöverskott kommer att uppstå, priserna kommer att falla och därmed värdet på det hopsamlade kapital dessa generationer ska ha för sin försörjning. Det är dock inte omöjligt att utvecklingsländerna kan få en allt snabbare ekonomiska tillväxt. En ökad efterfrågan på kapital från dessa länder kan möjligen balansera det ökade utbudet från Västeuropa, Nordamerika och Japan.

Är pensionärer med inkomster som bara motsvarar garantipensionen på väg att bli ett minne blott? I början av 1990-talet var inkomstspridningen bland de äldsta pensionärerna förhållandevis liten, men det var en spridning kring en låg inkomstnivå. Sedan dess har både inkomstnivån och inkomstspridningen utjämnats mellan åldersgrupperna. Bland de äldsta har således inkomstspridningen ökat, men nu kring en högre nivå. Med tanke på att de förmånsbestämda pensionernas betydelse minskar till förmån för avgiftsbestämda pensioner och kapitalinkomster är det inte osannolikt att inkomstspridningen kommer att öka ytterligare bland framtidens pensionärer. Några kommer att ha tur och förutseende att placera sina tillgångar med god avkastning, andra kommer aldrig att kunna spara ihop till ett eget kapital som kan växa och åter andra kommer att göra dåliga placeringar.

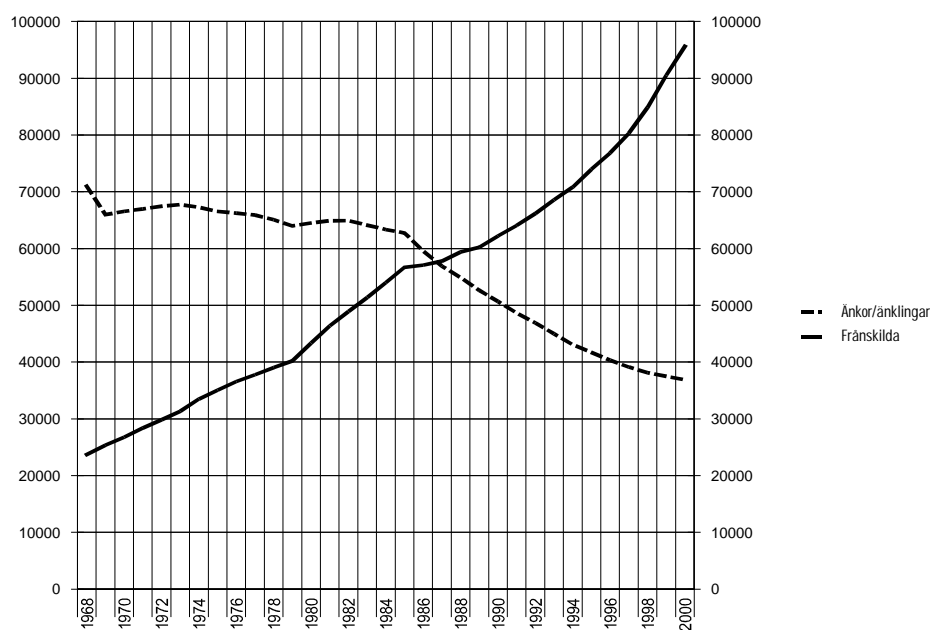
Även om morgondagens pensionärer i genomsnitt kommer att ha en relativt god inkomststandard, kommer det fortfarande att finnas en grupp som huvudsakligen blir beroende av den offentliga garantipensionen. Hur stor denna grupp blir är det naturligtvis svårt att förutsäga. Många av de pensionärer som i dag bara har garantipension kommer dock att finnas i denna grupp ännu under många år, inte minst med tanke på att fler kvinnor än män ingår i gruppen och att kvinnor i genomsnitt lever längre än män.

Paradoxalt nog är det troligt att inkomstspridningen bland framtidens pensionärer blir störst om landet får en god ekonomisk tillväxt med ökande priser på marknader för värdepapper, fastigheter och andra tillgångar. Om tillväxten blir låg och kapitalinkomsterna och de marknadsberoende pensionerna relativt små blir också inkomstspridningen mindre. Det ökande beroendet av marknader för olika tillgångar kan också – på grund av variationer i sparandet och i avkastningen över tiden – leda till bestående skillnader i inkomststandard mellan olika födelsekohorter.

### 3.3.3 Familj och sociala nätverk

Samlevnadsrelationer har under andra hälften av 1900-talet fått en alltmer tillfällig karaktär. Denna förändring kommer på sikt sannolikt också att påverka de äldres livsmönster. Med varje ny generation ökar mångfalden i samlevnadsrelationer, men detta är en familjerevolution i det tysta. Under de senaste decennierna har t.ex. antalet fränskilda personer kraftigt kommit att överstiga antalet änkor och änklingar i åldern 60–65 år.

*Figur 3.8.* Antal fränskilda och änkor/änklingar i åldersgruppen 60–65 år i Sverige åren 1968–2000



Källa: Borell/Ghazanfareon (2001).

Den ökade medellivslängden innebär att traditionella roller och situationer i familjelivet och umgängeskretsen kan vara på väg att förändras. För många som är i 60–70-årsåldrarna kan det handla om att stå mitt i livet, med de förväntningar på att hjälpa barn, barnbarn, jämnåriga släktingar och vänner samt gamla föräldrar som

många medelålders kvinnor i dag möter. Samtidigt kan personer i mycket hög ålder komma att uppleva att deras barn behöver vård och stöd när dessa är i 60–70-årsåldrarna, eller att barnen avlider när de är i den åldern.

Det finns också tecken på att sårrelationer ökar bland yngre äldre (Borell 2001, Borell/Ghazanfareeon 2001). Internationella studier pekar på att det finns en viktig social könsskillnad. Ensamstående män i 60- och 70-årsåldrarna är intresserade av att etablera mer konventionella relationer medan kvinnorna däremot vill pröva andra former för intimitet, utan de åtaganden och bindningar som är typiska för äktenskapet. I Sverige har ett forskningsprojekt om dessa frågor inletts vid Mitthögskolan. En pilotstudie som genomförts i Jämtland inför detta forskningsprojekt tyder på att det för kvinnor i 60- och 70-årsåldrarna kan vara viktigt att behålla det egna hemmet för att balansera behoven av intimitet och avskildhet. För några av de intervjuade kvinnorna innebär sårboendet också ett slags skydd mot förväntningar om att bistå partnern som anhörigvårdare, särskilt i förhållande till den kommunala vårdens och omsorgens insatser. Ännu är sårboendet dock inte särskilt utbrett. I Sverige lever uppskattningsvis bara omkring 4 procent av svenskarna i sårboenderelationer. Uppgifterna är osäkra, men andelen förefaller vara störst bland *yngre äldre*.

Data från SCB:s ULF-undersökningar ger en bild av de förändringar i familjeliv och sociala nätverk som skedde under 1980- och 1990-talen (SCB 2000b). Under denna period ökade andelen personer över 65 år som bor ihop med make, maka, sambo och/eller barn. Särskilt gäller detta bland män i åldern 75–84 år. I yngre åldrar har utvecklingen varit en annan. Färre kvinnor i åldern 45–54 år bor nu ihop med egen familj än i början av 1980-talet.

Ensamboendet ökade under 1980- och 1990-talen. Ökningen skedde främst bland personer upp till 45 års ålder, men även i åldersgruppen 45–54 år har ensamboendet ökat. Fortfarande är ensamboendet mest omfattande bland personer äldre än 65 år. En tredjedel av alla i åldersgruppen 65–74 år bor ensamma, liksom hälften av personerna i åldersgruppen 75–84 år. Bakom de generella uppgifterna finns viktiga skillnader mellan kvinnor och män. I åldrarna upp till 55 år dominerar männen bland de ensamboende. Därefter ökar andelen kvinnor och i åldersgruppen 75–84 år är det nästan dubbelt så många kvinnor som män som bor ensamma. Den viktigaste förklaringen till detta är kvinnornas längre medellivslängd. Eftersom medellivslängden för män har ökat mer än för

kvinnor under senare år är det möjligt att andelarna förändras på sikt.

Ungefär 60 procent av alla mellan 20 och 84 år träffar en nära anhörig – dvs. barn, förälder eller syskon som inte bor i hushållet – minst en gång varje vecka. Andelen har varit stabil under de senaste två decennierna och variationerna mellan generationerna är små. Bland personer äldre än 65 år tycks det dock ha skett en viss ökning. Bland de äldre är det också fler kvinnor än män som ofta träffar en nära anhörig. Omkring en femtedel av alla mellan 20 och 85 år saknar nära anhöriga eller träffar en nära anhörig högst en gång per år. Skillnaderna mellan generationer och kön är inte särskilt stora, men andelen som saknar eller sällan träffar en nära anhörig har minskat påtagligt bland personer äldre än 65 år.

Andelen som umgås med någon granne minst en gång i veckan har minskat sedan början av 1980-talet och ligger nu under 30 procent bland personer mellan 20 och 84 år. Störst har minskningen varit bland 20–44-åringar och bland personer som är 65 år och äldre. Men andelen har också minskat i åldersgruppen 55–64 år, den åldersgrupp där grannkontakterna är mest fåtaliga. Minskningarna gäller för både kvinnor och män. Umgänget med andra vänner och bekanta har däremot ökat, i första hand bland 20–44-åringar. I alla åldersgrupper mellan 20 och 85 år uppger mindre andelar i dag att de saknar en nära vän än för tjugo år sedan. Skillnaderna är dock betydande mellan åldersgrupper och kön. Bland personer i åldern 75–84 år saknar uppåt 40 procent en nära vän, vilket är avsevärt fler än i yngre åldersgrupper. I samtliga åldersgrupper är det fler män som saknar en nära vän.

Enligt uppgifter i Integrationsverkets databas STATIV är de flesta utrikes födda personer som bor i Sverige och är i åldern 65–79 år gifta. Sett till situationen den 31 december 1999 gällde detta särskilt bland personer från Sydeuropa och icke-europeiska länder, som t.ex. Bosnien-Hercegovina, Grekland, Iran, Turkiet, Syrien, Libanon, Indien och Etiopien. Andelarna varierade mellan 65–76 procent. Att vara skild var vanligast bland personer födda i nordeuropeiska länder.

En undersökning om frivilligt och informellt arbete som genomfördes på Demokratiutredningens uppdrag år 1998 visar att 23 procent av personer mellan 16 och 74 år inte ingår i *informella nätverk*, hjälper anhöriga som de bor tillsammans med eller arbetar frivilligt (SOU 1999:84). Gruppen domineras av lågutbildade och låginkomsttagare i storstäder. (Med informella nätverk avsågs här

sammanhang där minst tre personer träffas regelbundet för att göra något tillsammans utanför föreningslivet eller familjekretsen.)

### 3.3.4 Utbildning och ny teknik

Utbildning är en avgörande faktor för att kunna verka som medborgare och förstå och kunna påverka det omgivande samhället. Få resurser är så tydligt bundna till kohorter eller generationer som utbildning. Skillnaderna är tydliga om man jämför de generationer som i dag har lämnat arbetslivet med 1940- och 1950-talsgenerationerna. Andelarna med högst förgymnasial utbildning skiftade i slutet av 1990-talet från omkring 60 procent bland 75–84-åringar till under 30 procent bland 45–64-åringar (SCB 2001c). De tidigare könsskillnaderna förefaller också att jämnas ut över tid.

Andelarna med eftergymnasial utbildning har under de senaste två decennierna legat på några få procent bland personer över 65 år. De äldre som genomgått eftergymnasial utbildning har till stor del varit män. Bland 45–64-åringarna i slutet av 1990-talet hade omkring 15 procent eftergymnasial utbildning, varav något fler kvinnor än män. Bland 45–54-åringarna var andelen med eftergymnasial utbildning till och med högre än i de yngre åldersgrupperna.

Ett annat mått som SCB använder är *utbildningsfattig*, vilket innebär att man som högsta formell utbildning har folkskola eller grundskola samt att man har ett yrke där utbildningskraven är som lägst. Andelen utbildningsfattiga var i mitten av 1990-talet omkring en fjärdedel bland personer äldre än 65 år, medan bara mindre än en tiondel bland personer upp till 54 års ålder kunde räknas in i gruppen. Betydligt fler kvinnor var tidigare utbildningsfattiga, men könsskillnaden minskar också över tid. Skillnaderna i utbildningsnivå är tydliga mellan olika socioekonomiska grupper i alla åldrar.

Bland utrikes födda varierar utbildningsnivån kraftigt mellan personer från olika länder. Enligt uppgifter i Integrationsverkets databas STATIV är det bland personer i åldern 65–79 år vanligt med enbart förgymnasial utbildning bland män och kvinnor födda i t.ex. Jugoslavien, Iran, Turkiet, Chile, Grekland, Syrien och Libanon samt bland kvinnor födda i de nordiska länderna och Tyskland. Att ha eftergymnasial utbildning var relativt vanligt bland personer födda i Ungern, USA, Storbritannien och Indien, särskilt bland män. Uppgifterna om utbildningsnivå bland personer födda i andra länder är dock osäkra och innehåller många luckor.

En nyckelfaktor för delaktighet och inflytande i dagens samhälle har blivit tillgång till och kunskap om ny teknik. Flera undersökningar har visat betydande åldersskillnader 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.

Åldersskillnaderna 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 (1987–1991), den andra vågen med CD istället för stereo (början av 1990-talet) och den tredje vågen med mobiltelefon, dator och Internet (från 1995/1996)<sup>3</sup>. I dag ligger personer över 65 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.

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.

---

<sup>3</sup> Presenterat av Lennart Weibull för SENIOR 2005 vid ett möte hösten 2000 utifrån uppgifter i de mätningar som NORDICOM och SOM-Institutet, båda vid Göteborgs universitet, regelbundet genomför av bl.a. tillgång till och användning av massmedier. Jfr NORDICOM 2001 och Bergström 2001.



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.

## 4 Fyra nycklar till framtiden

### 4.1 Vår framtidsbild

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. Det är ett samhälle där *ålder* och *äldre* blir alltmer ointressanta begrepp.

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" och om det bara kan ske i former som särskilt är till för pensionärer. Ömsesidiga kontakter över generationsgränser är en självklar och omistlig del av arbetsliv, demokrati, lärande och skapande.

Åldrandet har fått en helt annan 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.

## Flera generationer

Vår framtidsbild omfattar flera generationer. Där finns den generation som föds i dag, en av de minsta i modern tid. 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 om 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.

## Utveckling i alla åldrar

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.

## 4.2 Människans värde och väl<sup>1</sup>

*SENIOR 2005 anser:*

- Äldrepolitiken behöver, som all annan politik, en värdegrund som hävdar människans värde och människans väl. Utifrån idéerna om människans värde och väl kan övergripande etiska argument urskiljas. Det gäller särskilt mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, humanitet och solidaritet.

Att arbeta med mål för politik handlar i hög grad om att göra etiska bedömningar. Här beskriver vi våra grundläggande värdemässiga överväganden. I slutbetänkandet avser vi att presentera en mer samlad etisk plattform.

### 4.2.1 Människans värde

Idén om det *höga, lika och givna människovärdet* uttrycker en grundläggande värdeerfarenhet knuten till den mänskliga existensen. Idén innebär ett slags kärleksförklaring till det mänskliga livet. Människors upplevelser och livsförhållanden har betydelse därför att människan först är obetingat värdefull, oavsett sina erfarenheter. Människovärdet är inte beroende av en persons samhällsnytta och sociala status, inte heller av personens egen livsuppskatt-

<sup>1</sup> I arbetet med detta avsnitt har beredningen biträttats av Erik Blennberge, teol.dr. och forskare vid Sköndalsinstitutet.

ning. Det är också rimligt att tolka människovärdesidén som en rätt till integritet och som en jämlikhetsinriktad rättvisepincip.

En klassisk formulering av 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). En liknande grundtanke uttrycks i kärleksbudet i Tredje Moseboken som sedan återkommer i Nya testamentet: "Du skall älska din nästa som dig själv" (3 Mos 19:18; Matt 22:39). Denna princip om empatisk ömsesidighet finns också i andra religioner. En variant av principen formuleras i Immanuel Kants kategoriska imperativ, som innebär att man ska handla enligt grundregler som man kan önska att alla andra också följer. Kant preciserade sitt imperativ med innebörden: "handla så, att du alltid använder människonaturen... även som ett ändamål och aldrig blott som ett medel".

#### 4.2.2 Människans väl

Vi uppfattar människovärdesprincipen som en nödvändig bas för etiken. I många bedömningssituationer ger principen dock oss knapphändiga kriterier för hur man ska handla. Konsekvensetiken kan då ge viktiga uppslag till bedömningar. Konsekvensetiken hävdar att den handling är rätt som sammantaget ger bästa möjliga konsekvenser med *hänsyn till alla* som kan bli berörda.

Både människovärdesidén och konsekvensetiken rymmer betydande filosofiska komplikationer och det gör naturligtvis även en kombination av dessa två idéer. Konsekvensetiska resonemang kan t.ex. granskas kritiskt utifrån frågor om hur sannolika de beräknade konsekvenserna är och vilka kort- respektive långsiktiga värden som dessa konsekvenser har för de berörda. En kombination av människovärdesidén och konsekvensetiska bedömningar är dock angelägen. Den som hävdar människans värde bör rimligen också vara intresserad av människans väl.

Det går också att se ett fruktbart samspel mellan människovärdesprincipen och konsekvensetiken. Den senare tycks behöva återropa människovärdesprincipen för att hävda sin giltighet. Varför skulle alla människors livsförhållanden tas på allvar och varför är goda konsekvenser angelägna, om inte människan först – oavsett sina livsförhållanden – har ett grundläggande och ofrånkomligt

värde? Samtidigt kan människovärdesidén ses som en restriktiv princip för hur konsekvensetik bör tillämpas.

Konsekvensetiken ger inget specifikt svar på frågan vad som avses med goda konsekvenser. Frågan om vad som har egenvärde i livet är en särskild frågeställning som vi inte avser att försöka besvara här. Med en förenkling finns det tre huvudalternativ. En möjlighet är att förstå det goda livet som människans *självförverkligande utifrån ett flertal egenvärden* som möjligen sedan kan rangordnas på olika sätt. En annan ståndpunkt är att se *välbefinnande* och *livsglädje* som *enda egenvärde*. Ett tredje alternativ hävdar att goda konsekvenser handlar om att få sina *önskningar* uppfyllda i så hög grad som möjligt, oavsett vad önskningarna går ut på.

#### 4.2.3 Etik i andra officiella texter

Många officiella texter, inte minst från statliga utredningar, innehåller etisk argumentation och etiska positioner. Någon enhetlig linje i texter om t.ex. äldrepolitiska frågor är dock inte alltid lätt att urskilja. Den kombination av människovärdesidé 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 som vi uppmärksammar. Människovärdesidén har ofta lyfts fram som etisk grundposition. Konsekvensetiska argument har också förekommit, även om detta inte alltid lyfts fram som en medveten etisk position. Någon lika tydlig ansats att förena människans värde och människans väl har dock inte funnits i analyser och förslag från dessa kommittéer.

Förenta Nationernas 46:e generalförsamling antog år 1991 en resolution (nr 46/91) med principer för äldre personer. Huvudrubrikerna i deklarationen är *Independence, Participation, Care, Self-fulfilment* samt *Dignity* (oberoende, deltagande, vård, självförverkligande samt värdighet). Medan användningen av begreppet *care* kan ses som en referens till välfärd och trygghet kan begreppet *self-fulfillment* tolkas som en referens till den form av konsekvensetik som räknar med fler värden än livsglädje och välbefinnande.

#### 4.2.4 Etiska argument utifrån människans värde och väl

Utifrån idéerna om människans värde och väl kan övergripande etiska argument urskiljas. Det gäller särskilt mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, humanitet och solidaritet. Vissa andra vanliga etiska argument framstår däremot som mindre relevanta. Det gäller bl.a. idén om äldres välfärd som en form av "återbetalning" från samhällets sida. En stor del av samhällets offentliga stödinsatser utgörs av prestationsbaserade socialförsäkringar. Idén bakom sådana stödssystem kan beskrivas som en rättvisepincip utifrån prestationskriterier. Ett liknande argumentet har använts i fråga om olika former av välfärdsinsatser avsedda för äldre människor. Den äldre människan, som med hårt arbete "byggde upp landet", har enligt denna idé rätt att kräva samhälleliga motprestationer. Om en sådan samhällelig återbetalningsprincip skulle användas för den offentliga vården och omsorgen skulle dock vissa medborgare ställas utanför.

Det finns också andra värden och normer som kan ha betydelse för argumentationen i olika frågor. Dessa värden och normer besvarar inte frågan om vad som är etiskt rätt och orätt, gott eller ont. Utifrån en konsekvensetisk bedömning kan de ändå vara etiskt relevanta genom att bidra till – eller motverka – förutsättningar för ett gott liv och ett gott samhälle.

#### 4.3 Behövs det en särskild äldrepolitik?

*SENIOR 2005 konstaterar:*

De nationella mål som riksdagen beslutat om för äldrepolitiken omfattar både insatser *av* äldre personer och insatser som andra kan göra *för* äldre personer. Vår beskrivning av åldrandet och en åldrande befolkning understryker att äldre människors egna insatser de närmaste decennierna får en allt större betydelse inom många områden för att skapa, öka, byta och i vissa fall fördela värden av olika slag.

Förekomsten av en särskild äldrepolitik kan leda till att föreställningen om *äldre* som en särskild kategori befästs och att människor i högre åldrar inte uppmärksammas inom arbetsmarknadspolitik, demokratipolitik, kulturpolitik, bostadspolitik och andra politikområden.

*SENIOR 2005 anser:*

- De politiska insatser som omfattar insatser av äldre människor behöver utvecklas. Frågor som gäller människors möjligheter till inflytande, delaktighet och aktivitet måste integreras inom de olika politikområden som berörs.
- En sådan *mainstreaming* får dock inte leda till att aspekter som gäller åldrande och äldre personer osynliggörs. Under en begränsad period behövs en ram för samordnade insatser på nationell nivå i syfte att möjliggöra integreringen. När vi här skriver om äldrepolitik är det denna särskilda och avgränsade betydelse som vi syftar på.
- Ett förverkligande av den framtidsbild som vi skisserar kräver följande insatser: riv ålderstrappan, dvs. forma flexibla livsloppsmönster, bryt åldersbarriärer, planera för aktivt åldrande och stärk ömsesidighet och ansvarstagande över generationsgränser.

#### 4.3.1 Äldrepolitikens två dimensioner

De nationella mål som riksdagen beslutat om för äldrepolitiken omfattar, grovt sett, två typer av insatser: insatser av äldre personer och förutsättningarna för dessa, samt insatser som andra kan göra för äldre personer. Målen omfattar de flesta samhällssektorer.

Äldrepolitiken har tidigare till stor del handlat om insatser för äldre personer. I den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) konkretiseras de nationella målen genom exempel från ett stort antal områden. Där ges exempel som tar upp äldres möjligheter att delta i arbetslivet och att utöva inflytande i samhället. De förslag till drygt tjugo åtgärder som redovisas i Nationella handlingsplanen avser dock främst vård- och omsorgsfrågor. Sommaren år 2000 redovisades en halvtidsuppföljning av arbetet med handlingsplanen (Socialdepartementet 2000) som omfattade främst de drygt tjugo åtgärderna. Regeringen har aviserat (prop. 2001/02:1) att den under 2002 i en skrivelse till riksdagen kommer att redovisa genomförandet av den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken.

De nationella målen har formulerats med utgångspunkt från en resolution (nr 46/91) med principer för äldre personer som Fören-



ta Nationernas 46:e generalförsamling antog år 1991. Huvudrubrikerna i deklarationen är *Independence, Participation, Care, Self-fulfilment* samt *Dignity* (oberoende, deltagande, vård, självförverkligande samt värdighet). I april 2002 äger FN:s andra världsförsamling om äldre frågor rum i Madrid. Vid det tillfället ska en ny handlingsplan för äldre frågor (FN 2000, se även FN 1982) antas av FN:s samtliga 189 medlemsstater. Förhandlingsarbetet pågår fortfarande när detta skrivs, men klart är att den nya planen kommer att omfatta frågor som berör äldre inom ett stort antal områden.

Den beskrivning som vi gjort av åldrandet och en åldrande befolkning understryker dock att äldrepolitikens båda dimensioner behöver utvecklas. De insatser som äldre människor själva kan göra i arbetslivet, samhällslivet och vardagslivet under de närmaste decennierna får en allt större betydelse för att skapa, öka, byta och i vissa fall fördela värden av olika slag.

#### 4.3.2 I huvudfåran – inte vid sidan av

Regeringen arbetar i dag med ett stort antal politikområden. Ett av dessa är äldrepolitik. Andra politikområden knutna till livsloppet är barnpolitik, ungdomspolitik (särskilt de ungdomspolitiska målen påminner starkt om de äldrepolitiska målen, förutom att vård och omsorg inte tas upp som en särskild punkt) och familjepolitik. Handikappolitiken och hälso- och sjukvårdspolitiken framträder som mer åldersneutrala trots att de till stor del omfattar frågor som är av stor för äldre människor. Den nationella handlingsplanen för äldrepolitik och direktiven till SENIOR 2005 berör ytterligare ett antal politikområden, bl.a. arbetsmarknadspolitik, demokratipolitik, kulturpolitik och bostadspolitik.

Indelningen i politikområden uttrycker en viss ambivalens i inställningen till åldrande och äldre människor. Å ena sidan tycks det vara ett värde att ange de åldersgrupper som faller vid sidan av den "normala" medelåldersgruppen. Å den andra verkar det också finnas en vilja att normalisera och integrera frågor för dessa åldersgrupper inom andra, sektorsanknutna områden. Förekomsten av en särskild äldrepolitik kan vara praktisk i flera sammanhang och ge positiva resultat. Men den kan också leda till att föreställningen om *äldre* som en särskild kategori befästs och att människor över vissa åldrar osynliggörs inom andra politikområden. Ingår t.ex. äldre personers förutsättningar och förhållanden inom arbetsliv, demokrati

och boende utan vård och omsorg i äldrepolitiken eller i arbetslivs-  
politiken, demokratipolitiken och bostadspolitiken?

De nationella målen för äldrepolitik kan jämföras med de nationella mål som riksdagen har fastställt för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79). Dessa mål utgör en tydlig tillämpning av principen om *mainstreaming*, som särskilt används vid strävanden efter lika villkor, bl.a. i politik för jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige. *Mainstreaming* kan närmast översättas som en medveten ambition att placera något i huvudfaran, bland det som uppfattas som typiskt eller normalt och inte vid sidan av. I handikappolitiken innebär principen att all verksamhet i samhället så långt möjligt ska ta sikte på att också möjliggöra för funktionshindrade att ha full delaktighet. Målen lyfter fram en samhällsgemenskap med mångfald som grund, en utformning av samhället så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet samt åtnjuter jämlikhet i levnadsvillkor.

Ätminstone den del av äldrepolitiken som gäller människors möjligheter till inflytande, delaktighet och aktivitet bör på motsvarande sätt bli en integrerad del av de många olika politikområden som berörs. För att detta ska bli möjligt krävs dock insatser för att synliggöra åldrandets möjligheter och betydelsen av åldersnormer samt utforma konkreta åtgärder riktade till olika aktörer. En strävan efter integrering av delar av dagens äldrepolitik inom andra områden får inte leda till att aspekter som gäller åldrande och äldre personer helt osynliggörs. Äldrepolitiken bör därför, under en begränsad period, vara en ram för samordnade insatser på nationell nivå i syfte att möjliggöra integreringen. När vi här skriver om äldrepolitik är det därför denna särskilda och avgränsade betydelse som vi syftar på.

#### 4.3.3 Hur kan framtidsbilden förverkligas?

Vår framtidsbild är fortfarande under arbete. Framtidsbilden bör stegvis kunna förverkligas under perioden 2005–2020, dvs. under den period då de som är barn i dag växer upp och de som i dag är 50–60 år åldras. Inom ramen för den äldrepolitik som vi skisserat ovan bedömer vi att det krävs insatser utifrån fyra huvudprinciper för att förverkliga framtidsbilden. Dessa fyra "nycklar" till framtiden är:

- Riv ålderstrappan och forma flexibla livsloppsmönster
- Bryt åldersbarriärer
- Planera för aktivt åldrande
- Stärk ömsesidighet och ansvarstagande över generationsgränser

Principerna hänger nära samman med varandra. Vi ser den första principen som central, men den förutsätter insatser utifrån den andra och tredje principen. Tillsammans kan de tre första principerna ses som förutsättningar för den fjärde. Principerna utgår från det underlag och de slutsatser som presenteras i kapitel 2 och 3. I det här kapitlet beskriver vi principernas generella innebörd och refererar den internationella diskussion som förs om de frågor vi tar upp. I kapitel 5–7 analyserar vi vad en tillämpning i Sverige av principerna innebär inom tre centrala livsområden: arbetsliv, samhällsliv (medborgarskap, politiskt inflytande, kultur och social ekonomi) och vardagsliv (hälsa, boende, teknik, handel, service, närmiljö och trafik).

#### 4.4 Riv ålderstrappan – forma flexibla livsloppsmönster

*SENIOR 2005 konstaterar:*

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.

Det nya svenska pensionssystemet understödjer en sådan flexibilitet. Det ger möjligheter till flexibla kombinationer av förvärvsarbete och pensionering, men också ekonomiska incitament för förvärvsarbete högt upp i åren. Även förvärvsarbete efter 70 års ålder bidrar till att höja pensionssumman. En diskussion om ändrade livsloppsmönster i 60- och 70-årsåldern behöver inte heller överskuggas av hot om minskade pensionsnivåer.

Kvinnors ökade förvärvsarbete under 1900-talet visar att livsloppsmönster kan ändras på ganska kort tid. Samtidigt måste sådana livsloppsförnyelser få tillåtas ta tid. Ytterst berör de människors förväntningar på livet och samhället.

*SENIOR 2005 anser:*

- Politiska insatser inom olika områden bör inriktas på att främja nya och mer flexibla livsloppsmönster som alternativ till de kronologiskt bundna mönster som i dag dominerar. En mångfald av nya kombinationer behöver stimuleras. Det är också viktigt att åldersgränser och andra hinder för äldre personers förvärvsarbete och delaktighet i samhällslivet undanröjs.
- Effekterna på hälsoutvecklingen måste följas noga, bl.a. med beaktande av skillnader mellan kvinnor och män och grupper med olika ekonomiska förhållanden. Flexibla livsloppsmönster får t.ex. inte leda till ytterligare dubbelarbete för kvinnor, ökade socioekonomiska skillnader eller en ny "kravkultur" när det gäller aktivitet i hög ålder.

#### 4.4.1 En nyckelfråga – i Sverige och i andra länder

Flexibla livsloppsmönster kan göra det möjligt att se utbildning, arbete, samhällsengagemang och fritid som parallella spår i *alla* åldrar och inte som aktiviteter förknippade med vissa åldrar. Till sammans med kontakter över generationsgränser kan ett sådant öppnare förhållningssätt till livsloppet minska olika former av negativ särbehandling av människor över vissa åldersstreck.

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 lyfter också 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 ägna mer tid åt bl.a. sina barn när man är i 30- och 40-årsåldern.

Livsloppsperspektivet betonar tydligt de individuella möjligheterna och variationerna. För att detta ska kunna främjas av politiska beslut behövs ökade kunskaper om hur livsloppsmönster kan förnyas och om vilka områden som på 2000-talet huvudsakligen är åldersintegrerade och vilka som är ålderssegregerade. Åldersgränser och andra hinder för äldre personers förvärvsarbete och delaktighet i samhällslivet behöver uppmärksammas och undanröjas.

#### 4.4.2 Nya pensionssystemet underlättar

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, även förvärvsarbete efter 70 års ålder bidrar till att höja pensionen. En diskussion om ändrade livsloppsmönster i 60- och 70-årsåldern behöver inte heller över-skuggas av hot om minskade pensionsnivåer.

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 bilagedel A). 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.

#### 4.4.3 Hur kan livsloppsmönster förnyas?

Livsloppsmönster *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 förvärvsarbete 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, samhälleliga 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 ton-åren och de tidiga vuxenåren avgörande.

#### 4.4.4 Risker att uppmärksamma

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 avsnitt 2.4 är att det behövs särskild kunskap om de *utsatta* livslopp som kan präglas av knappa ekonomiska omständigheter eller utanförskap.

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.

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 decennierna 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.

#### 4.5 Bryt åldersbarriärer

*SENIOR 2005 konstaterar:*

Negativ särbehandling på grund av ålder är en diskrimineringsgrund bland andra. Vi välkomnar därför förslaget att komplettera regeringsformen med en föreskrift där diskriminering på grund av ålder nämns som en av flera otillåtna former av diskriminering. Vi ser det också som ett genombrott att en ny samlad lagstiftning mot diskriminering i Sverige nu utreds med ålder som en av flera diskrimineringsgrunder.

Medvetenheten om hur åldrande och äldre människor beskrivs, eller utelämnas, i politiska och administrativa dokument måste öka. Det kan handla om att inte kalla nämnder som sysslar med vård och omsorg om äldre människor för *äldre-nämnder* eller tala om alla som är 65 år och äldre som *improduktiva* eller *icke-arbetsföra*. Inspiration när det gäller metoder och formuleringar kan hämtas från flera andra länder.

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.

*SENIOR 2005 anser:*

- Staten, kommunerna och landstingen bör vara föregångare när det gäller att förändra ett språkbruk som bara associerar äldre människor med improduktivitet och behov av hjälp.
- Officiell statistik och offentligt finansierad forskning som ska gälla hela befolkningen eller personer över 65 år bör omfatta personer i alla åldrar, utan någon övre åldersgräns,

om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta. Undersökningar från statliga myndigheter, kommuner och lands- ting behöver också utformas så att de ger underlag för ana- lyser och slutsatser som gäller alla berörda personer, oavsett ålder.

- Det är angeläget att organisationer och företag så snart som möjligt ser över sina etiska regler och policydokument i syfte att synliggöra och motverka negativ särbehandling på grund av hög ålder.

Att synliggöra och motverka negativ särbehandling på grund av hög ålder handlar ytterst om att främja mänskliga rättigheter för alla. Sådana insatser är nödvändiga för att flexibla livslopps- mönster ska kunna formas. Både i Sverige och andra länder har intresset för åldersnormer och åldersdiskriminering hittills varit alltför litet.

Erfarenheter från arbetet med att uppmärksamma och motverka negativ särbehandling av andra skäl, t.ex. kön, etnicitet, sexuell läggning och funktionshinder, tyder på det behövs ett samspel mellan kortsiktiga åtgärder för att "öppna dörrar" och långsiktiga strukturförändringar. Om fler äldre personer ska ses och höras i massmedierna så måste fler äldre personer vara med i de samman- hang som beskrivs och diskuteras i massmedierna, t.ex. i beslutande befattningar i politik, näringsliv och föreningsliv.

#### 4.5.1 Lagar och internationella överenskommelser mot diskriminering

Förbud mot negativ särbehandling på grund av ålder har inte haft samma självklara plats i lagar och internationella överenskom- melser, 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 diskri- minering. 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). Ålder börjar nu dock allt oftare direkt nämnas som en av flera diskrimineringsgrunder i internationella dokument. Även i Sverige pågår en utveckling mot att ålder beaktas som diskrimineringsgrund tillsammans med bl.a. kön, etniskt ur- sprung, funktionshinder och sexuell läggning.

## Europarådet

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, förmögenhet, 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 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.

Under senare år har diskrimineringsfrågor fått stor uppmärksamhet i det internationella samarbetet. I stor utsträckning förs diskussionerna med inriktning mot en generell reglering av diskriminering, omfattande i princip alla områden av samhällslivet och gällande oavsett på vilken grund en person diskrimineras. Ett exempel på internationellt arbete med denna inriktning är det tilläggsprotokoll (nr 12) till Europarådskonventionen som antogs av Europarådets ministerkommitté den 26 juni 2000 (dir. 2001:14).

## EU

Inom EU har frågor om diskriminering på grund av ålder tagits upp olika sammanhang.

Genom Amsterdamfördraget år 1997 infördes en ny artikel 13 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. 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 i en vidare ram än de svenska lagarna

mot diskriminering i arbetslivet och omfattar diskrimineringsgrunderna 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 tillvara likabehandlingsprincipen än vad som anges i direktiven (art. 6 resp. 8). Direktivet ingår i ett "anti-diskrimineringspaket" som också omfattar bl.a. ett handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006).

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.

Skyddet mot diskriminering enligt EU:s direktiv om lika-behandling 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 egenskap 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).

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. För dem har medlemsstaterna, om så behövs ytterligare tre år på sig.

### Sverige

De svenska lagar som reglerar grundläggande fri- och rättigheter eller förbud mot diskriminering tar inte uttryckligen upp ålder. En grundläggande princip i den svenska rättsordningen är dock 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 (Ds 2001:10, skr. 2001/02:83). Principen uttrycks också i 1 kap. 9 § RF genom kravet på allas likhet inför lagen, som skall beaktas av domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

Inom arbetslivet finns sedan 1 maj 1999 särskilda lagar som omfattar åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet (1999:130), förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (1999:132) och förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (1999:133). När det gäller diskriminering på grund av kön finns dessa regler i Jämställdhetslagen (1991:433). Inom de områden där diskriminering regleras i särskilda lagar finns det ombudsmän med uppgift att följa upp och bevaka hur dessa lagar följs och att ta emot anmälningar om brott mot dessa lagar. På nationell nivå arbetar ingen myndighet eller annan instans särskilt med frågor om likabehandling oavsett ålder. Diskussionen om en statlig äldreombudsman har till och från förts i Sverige. Utgångspunkten har i de flesta fall varit äldre människors ställning inom vård och omsorg.

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 funk-

tion, måste dock få ligga till grund då man bedömer för- och nackdelar för den enskilde av en medicinsk insats.

Regeringen överlämnade i december 2001 propositionen Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. (prop. 2001/02:72) till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen bl.a. ändringar i 1 kap. 2 § RF i syfte att ge utsatta grupper ett stärkt grundlagsskydd. Förslaget innebär att den nuvarande lagtexten kompletteras med en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det föreslås också en föreskrift om att det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av ett antal uppräknade orsaker som anknyter till den enskilde som person. En av de orsaker som räknas upp är ålder. Regeringen understryker att uppräknningen av otillättna diskrimineringsgrunder endast är exemplifierande och inte fullständig. Genom att begreppet ålder tas med i uppräknningen markerar regeringen ett krav på att det allmänna skall verka mot diskriminering av äldre.

Regeringens förslag till ändring av RF ger inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Förslaget redovisar en målsättning och ålägger det allmänna att positivt verka för att målsättningen i största möjliga utsträckning förverkligas. Riksdagen avser att behandla propositionen under våren 2002 och därefter planeras ytterligare ett riksdagsbeslut under hösten 2002. De föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Den av regeringen tillsatta Utredningen om ett vidgat skydd mot diskriminering, Diskrimineringsutredningen 2001 (N 2001:01), har i uppdrag (dir. 2000:106) att lämna förslag till hur EU:s direktiv om likabehandling i arbetslivet skall genomföras i Sverige med ett undantag. Efter regeringsbeslut den 31 januari 2002 (dir. 2002:12) ändras uppdraget så att utredningen *inte* skall lämna förslag som avser diskriminering på grund av ålder.

Regeringen beslutade vid samma sammanträde att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2002:11) som får i 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.

#### 4.5.2 Politiskt målgruppstänkande

Vi har redan diskuterat de risker som en särskild äldrepolitik innebär för att människor över en viss ålder kategoriseras som en särskild grupp och marginaliseras inom andra politikområden. Vi har också noterat att statens, kommunernas och landstingens eget språkbruk tenderar att särskilja *äldre* som grupp och att i huvudsak associera gruppen med improduktivitet, beroende och sjuklighet. I samhällsekonomiska analyser avförs människor efter 65 års ålder ofta automatiskt från den *arbetsföra* eller *produktiva* delen av befolkningen. Ord som *aldrenämnder* och *äldreombudsmän* refererar ofta enbart till vård- och omsorgsområdet.

I några andra länder har det gjorts systematiska försök att integrera åldrande och äldre frågor i det generella politiska arbetet. I Nederländerna finns sedan mitten av 1990-talet en särskild myndighet med uppdrag att motverka åldersdiskriminering, Landelijk Bureau Leefijdscriminatie. Myndigheten har tagit fram ett verktyg för att testa språk och idéinnehåll i officiella policytexter (LBL 1999). Tillämpningar av verktyget på regeringsdokument i Nederländerna har visat att dessa förmedlar stereotypa bilder av äldre människor och åldrandet. Myndigheten 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

*Test A: Beskrivningar av ålder i policydokument*

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?

Det kanadensiska hälso- och socialdepartementet, Health Canada, har på ett liknande sätt 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.

Överhuvudtaget tar Health Canada ett bredare grepp på frågor som gäller åldrande och äldre personer än vad som är vanligt i andra länder. Departementet har även ett rådgivande organ för åldrandefrågor, The National Advisory Council on Aging (NACA). NACA består av 18 ledamöter och ska bistå den kanadensiska hälso- och socialministern med råd i alla frågor som rör åldrande och äldres levnadsvillkor i landet. Under de senaste åren har NACA tagit upp frågor som rör trygghet, hälsa, boende, kvinnors livslopp, åldrande arbetskraft, livslångt lärande, utbildning i gerontologi och övergrepp mot äldre. NACA:s utåtriktade arbete består



av policyuttalanden, kunskapsöversikter, rapporter i olika ämnen samt nyhetsbrev.

#### 4.5.3 Statistik och enkäter

Många undersökningar och studier som genomförs av statliga myndigheter, kommuner och landsting har relativt lågt satta övre åldersgränser, inte sällan vid 70 eller 74 år. I många avseenden saknas därför kunskaper om människor i högre åldrar. Statistik som gäller personer över 65 års ålder ger inte heller alltid underlag för analyser av hur ålder samvarierar med t.ex. kön, hälsa, inkomst och social situation.

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 är ett mycket stort antal kvinnor som lever ensamma.

Den nu gällande lagen (2001:99) om officiell statistik trädde i kraft den 1 april 2001. Av lagens 3 § framgår att officiell statistik skall finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig. I regeringens proposition En ny statistiklagstiftning (prop. 2000/01:27) redovisas allmänna motiv för officiell statistik. Regeringen skriver:

Grundläggande funktioner i samhället som demokrati, ekonomi och välfärd är i större eller mindre grad beroende av kunskap baserad på tillförlitlig statistik. Kunskap baserad på statistiska undersökningar behövs också för att utveckla välfärden. Välfärdsstatistiken utgör ett viktigt underlag för att kunna utvärdera hur de senaste årens stora besparingar på statsbudgeten har påverkat välfärden för olika grupper i samhället. Det behövs också statistik för att kunna planera för framtiden, 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 myndig-

heter). Från den 1 januari 2002 har 2 § andra stycke 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.

Officiell statistik och offentligt finansierad forskning som gäller hela befolkningen eller personer över 65 år bör omfatta personer i alla åldrar, utan övre åldersgräns, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta. Detta är även angeläget för att kunna belysa situationen för män och kvinnor. Det är också angeläget att undersökningar från statliga myndigheter, kommuner och landsting utformas så att de ger underlag för analyser och slutsatser som gäller alla berörda personer, oavsett ålder.

#### 4.5.4 Massmedier

Regler mot diskriminering finns även inom medievärlden. 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 statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

I sändningstillstånden för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och TV4 AB finns det paragrafer som anger att bolagen skall ta hänsyn till televisionens respektive ljudradions särskilda genomslagskraft när det gäller programmets 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. Ingenting utesluter dock att bestämmelserna i sändningstillstånden även kan ses som förbud mot diskriminering på grund av ålder.

Den internationella journalistfederationen IFJ, där Svenska Journalistförbundet är medlem, 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 således inte uttryckligen 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. Punkt tio i reglerna lyder: "Framhäv inte berörda personers ras, kön, nationalitet, yrke, politisk tillhörighet, religiös åskådning eller sexuell läggning om det saknar betydelse i sammanhanget och är missaktande".

En aktiv diskussion om de bilder och beskrivningar som massmedierna ger är en nödvändig del av det demokratiska samtalet. Diskussionen behöver föras både inom och utom medierna. I dag är denna diskussion påfallande liten när det gäller ålder som faktor. Samtidigt utgör schablonbilder och osynliggöranden på grund av hög ålder tydliga exempel på hur massmedierna mer eller mindre oreflekterat för gamla stereotyper vidare. Inom massmedierna finns det sannolikt en stor potential för att driva mediernas kritiska, granskande uppdrag vidare när det gäller åldersnormer, efter de viktiga insatser som gjorts och görs för att fästa uppmärksamheten på bl.a. hur genus, etnicitet och sexuell läggning påverkar människors möjligheter att leva på lika villkor i samhället.

Den myndighet i Nederländerna som arbetar mot åldersdiskriminering har också givit ett bidrag till den diskussionen genom ett verktyg för att testa bilder och beskrivningar av ålder i massmedier (LBL 1999).

#### *Test B: Beskrivningar av ålder i massmedier*

1. Urval: Avbildas eller beskrivs gruppen/personen som representativa för en hel åldersgrupp? Sker urvalet av personer eller ämnen från olika åldersgrupper på samma villkor?
2. Roll: I vilken situation, roll eller funktion avbildas någon? Relateras detta till ålder och är det i så fall korrekt?
3. Tonfall: Hur tilltalas någon? Artigt, respektfullt, förringande, retfullt? Nämns personens (tidigare) funktion? Har man valt att närma sig personen på ett särskilt sätt?
4. 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 avbil-

das ofta nedifrån, särskilt om de tidigare haft en betydande ställning.)

5. 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.)
6. 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 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. Genom denna "mångfaldsdatabas", BBC kallar den Diversity Database, kan programmakare hitta personer som kan bidra till att bredda utbudet av ansikten och röster som talesmän, panelmedlemmar, publik eller huvudpersoner i reportage.

#### 4.5.5 Reklam

En tydlig regel mot åldersdiskriminering finns 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, som ingår i avsnittet om socialt ansvarstagande, 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). Inte heller ska reklam på något sätt undergräva mänsklig värdighet.

Trots detta har reklambranschen anklagats för att odla och frammana negativa bilder av åldrande och äldre människor. De engelska forskarna Marylyn Carrigan och Isabelle Szmigin har i flera studier konstaterat att äldre personer osynliggörs i annonser på ungefär samma sätt som i massmediernas nyhetsrapportering (Carrigan & Szmigin 1999 och 2000). Äldre personer avbildas t.ex. sällan i annonser i tidningar och tidskrifter som huvudsakligen läses av personer som är i 50-årsåldern och uppåt. Om en produkt associeras med äldre människor så befaras den förlora attraktionskraft bland yngre. Till och med äldre människor befaras själva välja bort en sådan produkt. Carrigan och Szmigin hävdar att dessa bedömningar vilar på tvivelaktig grund. Istället för att utveckla nya, effektiva vägar att marknadsföra produkter till äldre personer väljer reklammakarna nästan automatiskt bort de målgrupper som åldersmässigt skiljer sig från dem själva. På engelska reklambyråer saknas personer över 40 år nästan helt. Motsvarande undersökningar har inte gjorts i Sverige. Stickprov i några svenska dagstidningar under hösten år 2001 antyder att äldre personer inte heller här förekommer särskilt ofta i annonser.

Offensiva insatser för att påverka bilden av äldre i reklamen har blivit vanligare under senare år (Carrigan & Szmigin 2000). Den engelska pensionärsorganisationen 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, arbetat med annonsering och videofilmer, i första hand för att få nya medlemmar. AARP har under de senaste åren försökt ändra sin tidigare framtoning som pensionärsorganisation för att få medlemmar i 50-årsåldern. Organisationen har gått så långt att den numera officiellt bara heter AARP, eftersom det gamla namnet innehöll ordet *retired* (pensionerade). AARP har också genomfört mer strukturella förändringar. År 1998 beslutade organisationen om nya riktlinjer för annonsering i medlemstidningen *Modern Maturity*. Riktlinjerna innebär att AARP bara accepterar annonser som ger en positiv bild av äldre människor och av åldrandet. Läkemedelsannonser och annonser för olika hälsopreparat är förbjudna.

De bilder av åldrandet som ges i reklamen är givetvis nära länkade till marknadsanalys och målgruppstänkande i stort. Här börjar speulationerna om den åldrande befolkningens konsekvenser nu "spira". Den amerikanske managementexperten Peter Drucker har nyligen tecknat en bild av den demografiska utvecklingens konsekvenser. Drucker förutspår att den enhetliga massmarknad som vuxit fram i västvärlden efter andra världskriget kommer att delas upp i två delar under de kommande decennierna (Drucker 2001). Inriktningen på ungdomskultur, som präglat massmarknaden, kommer att bestå genom en mindre delmarknad. Den större massmarknaden kommer att präglas en bredare "medelåldersinriktning". På sikt håller han det för troligt att fortbildning och andra typer av lärande för välutbildade vuxna kommer att vara den snabbast växande industrin i alla utvecklade länder.

Andra bedömare pekar på att förändringarna inom marknadsföringen kanske inte blir så stora. Att andelen yngre personer minskar kan snarare 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. Istället är det den livslånga avkastning som en effektiv marknadsföring av ett varumärke till exempelvis tonåringar som lockar företag i olika branscher.

Ett konkret exempel på marknadsföring mot de nya seniorgrupperna ger den franske reklammannen Jean-Paul Tréguer, chef för reklambyrån Senioragency. Tréguer har delat upp denna *senior-marknad* 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). En annan, mindre kronologiskt bunden indelning har presenterats av G. P. Moschis, professor i marknadsföring och föreståndare för ett centrum för studier av "mogna konsumenter" i Atlanta. Moschis skiljer på fyra 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).

I Sverige är de marknadsföringsmöjligheter som öppnas med en åldrande befolkning i det närmaste helt "oplöjd mark". För många företag kan denna marknad öppna intressanta möjligheter. På det sättet kan incitament skapas för en kraftfull förändring av de bilder som förekommer av åldrande och äldre människor. Växande

intresse för en ny *seniormarknad* innebär dock inte automatiskt att dagens generaliseringar av åldrandet och äldre människor försvinner. Försöken att dela in *seniormarknaden* tyder snarare på att en ny stereotyp kan vara på väg att etableras – bilden av den rike, friske, aktive senioren. Bilden av seniorer som konsumenter tycks vara på väg att formos inom ramen för dagens livsloppsmönster och förstärka bilden av att man efter pensioneringen förväntas lämna de arenor där makt och värden hanteras.

#### 4.6 Planera för aktivt åldrande

*SENIOR 2005 konstaterar:*

Världshälsoorganisationen WHO betonar att planering för aktivt åldrande handlar om att skapa bästa möjliga förutsättningar för fysiskt, socialt och mentalt välbefinnande under livet i syfte att öka antalet friska levnadsår, förmågan att skapa olika värden och livskvalitet i hög ålder. Att vara aktiv betyder i detta sammanhang att fortlöpande vara delaktig i sociala, ekonomiska, andliga, kulturella och medborgerliga frågor.

Planering för aktivt åldrande behöver också fokusera äldre människors rätt till lika möjligheter och jämlikt bemötande i alla delar av livet. Men det aktiva åldrandet är också en fråga för hela samhället och för enskilda människor i alla åldersgrupper. Insatser för att uppnå aktivt åldrande bör minska skillnader mellan kvinnor och män samt mellan socioekonomiska grupper och utformas med uppmärksamhet på förhållandet mellan generationer. Ytterst handlar aktivt åldrande om beslut som enskilda människor själva fattar om livsstil och levnadsförhållanden.

För ett framgångsrikt förebyggande hälsoarbete bland äldre behövs bättre vetenskapliga underlag för att värdera olika insatser samt ett befolkningsperspektiv i arbetet.

*SENIOR 2005 anser:*

- En central uppgift för myndigheter och andra aktörer är att skapa förutsättningar för den enskildes egen planering och eget ansvarstagande för ett aktivt åldrande.
- Det är viktigt att former och underlag för prioriteringar av samhällets insatser för aktivt åldrande utvecklas. Bedöm-

ningar av den långsiktiga nyttan av olika insatser bör vara vägledande i sådana prioriteringar. Det innebär att skillnader inom och mellan åldersgrupper bör beaktas, liksom värdet av insatser under olika delar av livsloppet. För detta krävs dock ett bättre vetenskapligt underlag än vad som finns i dag.

- Kunskaperna om funktionsnedsättningar under åldrandet bör förbättras och integreras i tillgänglighetsarbetet. Det gäller bl.a. kunskaper om kombinationer av olika funktionella begränsningar. Fortfarande skiljs *äldre* ofta på ett förvirrande sätt från *funktionshindrade* i tillgänglighetsarbetet.

#### 4.6.1 Bestämningsfaktorer för aktivt åldrande

Planering för ett aktivt åldrande är en annan avgörande förutsättning för att flexibla livsloppsmönster ska kunna formas. Delaktighet och inflytande i högre ålder kräver såväl planering av den enskilde som av myndigheter, företag och organisationer för att möjliggöra aktivitet i olika sammanhang. Ett brett hälsoperspektiv hör också till förutsättningarna. Möjligheterna är stora att påverka de förändringar som följer med åldrandet på grund av att man har levt eller lever i en speciell miljö. Men det kräver fördjupade kunskaper om vad åldrandet innebär, bortom de myter och stereotyper som i dag ofta grumlar bilden av äldre människors möjligheter att utvecklas, leva ett gott liv och bidra med värdefulla insatser inom olika områden.

Med begreppet *aktivt åldrande* (*active ageing*) har Världshälsoorganisationen WHO givit sådana långsiktigt förebyggande insatser en plattform. Begreppet, som har fått en framskjuten plats i WHO:s globala program för åldrande och hälsa, betecknar en process med optimala förutsättningar för fysiskt, socialt och mentalt välbefinnande under livsloppet i syfte att öka antalet friska levnadsår, förmågan att skapa olika värden samt livskvalitet i hög ålder (WHO 2000 och 2001). Att vara aktiv betyder i detta sammanhang att fortlöpande vara delaktig i sociala, ekonomiska, andliga, kulturella och medborgerliga frågor. Planering som främjar aktivt åldrande behöver därför fokusera på äldre människors rätt till lika möjligheter och jämlikt bemötande i alla delar av livet.

WHO betonar att policyer och program för aktivt åldrande bör främja ett livsloppsperspektiv. Äldre människors livskvalitet beror



till stor del på de hot och möjligheter som de mött tidigare i livet. Med ett sådant synsätt blir det aktiva åldrandet inte bara en fråga för personer i högre åldrar och de delar av hälsovård, sjukvård och äldreomsorg som de möter. Det aktiva åldrandet blir en fråga för hela samhället och för människor i alla åldersgrupper. Insatser för att uppnå målet aktivt åldrande bör också stödja solidariteten mellan generationer. De bör också innehålla särskilda mål för att minska skillnader mellan kvinnor och män och mellan olika undergrupper i befolkningen, bl.a. äldre människor som är fattiga och marginaliserade.

WHO anger åtta bestämningsfaktorer för aktivt åldrande (WHO 2001). Två av dessa, genus och kulturella värderingar och traditioner, skär genom de sex övriga. Genus och kulturella värderingar och traditioner bör, enligt WHO, användas som "linser" för att pröva hur olika policylösningar påverkar välbefinnandet för människor i olika grupper. De sex övriga bestämningsfaktorerna är:

- sociala faktorer (bl.a. utbildning, läskunnighet, mänskliga rättigheter, socialt stöd, förebyggande av våld och övergrepp)
- personliga faktorer (bl.a. biologi och genetik, anpassningsförmåga)
- hälso- och sjukvård samt socialtjänst (bl.a. hälsofrämjande arbete, sjukdomsförebyggande arbete, långtidssjukvård, primärvård)
- faktorer i den fysiska miljön (bl.a. stadsmiljöer/landsbygd, boende, skadeförebyggande arbete)
- ekonomiska faktorer (bl.a. inkomst, arbete, sociala skyddsnet)
- beteendefaktorer (bl.a. fysisk aktivitet, hälsosam kost, minskat tobaksbruk, kontroll av alkoholproblem, felaktig läkemedelsanvändning)

#### 4.6.2 Förebyggande hälsoarbete

För Europa har WHO antagit hälsomål för utvecklingen fram till år 2020 (WHO 1999). Det mål som avser äldres hälsa, mål nr. 5, har nära relation till idén om aktivt åldrande. Målet är att alla människor över 65 år till år 2020 skall ha fortsatta möjligheter att kunna njuta av en god hälsa och delta aktivt i samhällslivet. Till detta är särskilda delmål knutna. Det ena delmålet innebär att den förväntade återstående medellivslängden för 65-åringar ökar med minst 20 procent (samma ökning ska också ske för den tid som de förväntas leva utan funktionshinder). Det andra delmålet innebär

en ökning med minst 50 procent av andelen 80-åringar som har tillräckligt god hälsa för att bo i en hemmiljö, som tillåter och ger dem möjlighet att behålla sitt oberoende, sin självkänsla och sin plats i samhället.

Aktivt åldrande i WHO:s mening ryms naturligt inom det breda hälsoperspektiv som Nationella Folkhälsokommittén anslagit för folkhälsoarbetet i Sverige. Kommittén anger i sitt slutbetänkande *Hälsa på lika villkor* (SOU 2000:91) ökat inflytande över samhället och den egna livssituationen, starkare band mellan människor i samhället, minskande klyftor mellan olika grupper och bättre tillgång till skapande verksamhet och stödjande miljöer som generella faktorer för en positiv utveckling av folkhälsan i alla åldrar.

WHO understryker att förändrad livsstil och andra hälsofrämjande insatser kan ha stor betydelse högt upp i åren. Att det skulle vara för sent att börja leva ett hälsosammare liv är en av många myter om åldrandet. En liknande slutsats drar Folkhälsoinstitutet i rapporten *Liv till åren* (Svenska kommunförbundet 1998). Folkhälsoinstitutet pekar på att det finns en stor potential för framgångsrikt förebyggande hälsoarbete bland äldre, både inom områden som berör den yttre miljön och inom områden som hänger samman med livsstil och egenvård vid kroniska sjukdomar.

Samtidigt konstaterar institutet att det vetenskapliga underlaget för att värdera olika typer av hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser bland äldre är begränsat. Regeringen har sedan rapporten gavs ut tagit initiativ till flera sådana insatser. Folkhälsoinstitutet har fått i uppdrag att utveckla metoder för förebyggande hälsoarbete bland äldre. Inom ramen för den nationella handlingsplanen för äldrepolitik avsattes medel för ett treårigt projekt med lokala försöksverksamheter med uppsökande verksamhet bland äldre i syfte att bygga upp kunskap om hur man förebygger ohälsa och vårdbehov hos äldre. Försöksverksamheterna följs upp och utvärderas både lokalt och av Socialstyrelsen. Arbetet ska vara klart i slutet av år 2002.

Förebyggande hälsoarbete som är inriktat på den enskildes livsstil kan ge goda resultat även bland personer i hög ålder. En generell erfarenhet från många års individinriktat hälsoarbete är dock att information ofta är ett ineffektivt instrument för att påverka folkhälsan (Statens folkhälsoinstitut 2000). Medan de relativt friska och resursstarka ändrar sin livsstil påverkas den grupp som löper störst risk ofta inte alls. Statens folkhälsoinstitut har därför pekat på att folkhälsoarbete också behöver präglas av ett

befolkningsperspektiv som leder till strukturella insatser. Detta gäller det förebyggande hälsoarbetet bland äldre personer.

#### 4.6.3 Tillgänglighet för alla

Tillgänglighet är ett centralt begrepp för att beskriva mötet mellan individ och miljö. I den nationella handlingsplanen för handikappolitik (prop. 1999/2000:79) är skapandet av ett tillgängligt samhälle ett av tre prioriterade huvudområden. Särskilt nämns tillgängligheten till allmänna lokaler, allmänna platser och kollektivtrafik. Andra begrepp som används för att markera en inriktning mot ökad tillgänglighet är *universell design* och *design for all*. Dessa begrepp speglar tydligt den integrationstanke som ligger bakom strävan efter ett tillgängligt samhälle. Med ökad tillgänglighet går det att undvika särlösningar, som skapar skillnader mellan människor med funktionshinder och andra.

Tillgänglighet har olika dimensioner – till information, verksamhet och fysisk miljö. I grunden är tillgänglighet ett relativt begrepp. Således avser tillgänglighet till fysisk miljö mötet mellan individens funktionsförmåga och den fysiska miljöns krav eller utformning (Iwarsson & Ståhl i bilagedel D). Tillgänglighet är inte detsamma som t.ex. boendestandard. Tillgänglighetsproblem är mycket vanliga i äldres boende trots att boendestandarden i Sverige generellt är hög. Tillgänglighet kan också ses ur olika perspektiv. Det *objektiva* perspektivet utgår från fastställda normer och innebär en professionell bedömning. Det *subjektiva* perspektivet är individens eget.

Kunskap om funktionella begränsningar är en viktig del av arbetet för ökad fysisk tillgänglighet. Här finns det i dag särskilda svårigheter i förhållande till ett aktivt åldrande. Med ökande ålder är det vanligt att drabbas av flera olika funktionsnedsättningar samtidigt. Även lätt ohälsa medför ofta funktionella begränsningar hos äldre, t.ex. nedsatt uthållighet och rörlighet eller nedsatt syn och hörsel. Ur ett traditionellt medicinskt perspektiv är kunskapen om de funktionella begränsningar som olika sjukdomstillstånd kan leda till relativt god. Kunskaperna om vilka kombinationer av funktionella begränsningar som är vanligast förekommande i befolkningen är däremot fortfarande bristfälliga.

Ofta sker de funktionella begränsningarna under åldrandet stegvis under en längre tid. Inte sällan anpassar sig den enskilde till

förändringarna och avstår från vissa aktiviteter eller hittar andra sätt att utföra dem. För många innebär det att anpassningen till åldrandeprocessen i alltför stor utsträckning blir en anpassning inom den befintliga miljön och inte en anpassning av miljön eller av både miljö och beteende till åldrande. Många äldre frågar därför inte efter ökad tillgänglighet i t.ex. bostaden eller i gatumiljön. Tvärtom trivs de bra i bostaden, även om de inte längre kan ta sig in i vissa rum eller klara vanliga hushållssysslor själva.

Miljöer som stödjer aktivitet och delaktighet stödjer också hälsa och livskvalitet. Tillgänglig offentlig miljö och allmänna kommunikationer är viktiga förutsättningar för att äldre människor ska kunna resa och självständigt kunna utföra vardagliga aktiviteter. Forskning visar också att väl utformad kollektivtrafik positivt påverkar möjligheten till kvarboende. Tillgängliga bostäder är en grundläggande förutsättning för att kunna ge äldre service, vård och omsorg i det egna boendet. Här är även arbetsmiljöaspekter väsentliga, med tanke på den personal som har att utföra vård och service i ordinära och särskilda boendeformer. Tillgänglighet till offentliga byggnader är också viktiga för möjligheterna att delta i politiskt arbete, i kultur- och föreningsliv och i frivilligt arbete.

En viktig förutsättning för förbättrad tillgänglighet till fysisk miljö är metoder för giltiga och tillförlitliga kartläggningar av tillgänglighetsproblem. I dag tillämpas alltför ofta en "blackspot-teknik", dvs. problem åtgärdas efter hand, inte sällan sent i processen och till stora kostnader, när "frångängligheten" blivit tydlig och kanske orsakat problem. *Objektiva* tillgänglighetsbedömningar görs i tre steg. Först inventeras individens eller gruppens funktionella begränsningar. Därefter inventeras miljöns utformning. Slutligen analyseras de problem som uppstår i mötet mellan begränsningarna och utformningen. *Subjektiva* tillgänglighetsbedömningar genomförs ur ett brukarperspektiv, t.ex. med hjälp av frågeformulär och/eller intervjuer.

#### 4.6.4 Planering och prioritering

Ytterst handlar aktivt åldrande om beslut som enskilda människor själva fattar om livsstil och levnadsförhållanden. En central uppgift för myndigheter och andra aktörer är att skapa förutsättningar för den enskildes egen planering och eget ansvarstagande. Oavsett

ålder måste människor kunna känna makt över sin hälsa och livssituation.

En samhällsplanering som bygger på föreställningen att hela livet kan läggas till rätta existerar knappast längre. I dag handlar samhällsplanering snarare om medvetna och systematiska förändringar som kan initieras inom alla sektorer i samhället och som bygger på en insikt om vad som skapar bra förhållanden för medborgarna. Ett sådant arbete kräver förmåga att skapa processer där olika aktörer deltar på jämbördig fot och där förändringar förväntas och tillåts ske underifrån. Men det kräver också strukturerade tillvägagångssätt och seriösa uppföljningar och utvärderingar. Flera sådana instrument är tillgängliga när det gäller hälsoarbete och arbete för ökad tillgänglighet, men fler behöver utvecklas.

Den beskrivning som vi ger i kapitel 3 av en åldrande befolkning understryker behovet av att samhällets insatser för aktivt åldrande inriktas mot områden där den långsiktiga nyttan är störst. Sådana prioriteringar av förebyggande insatser i relation till varandra och i relation till andra typer av åtgärder kräver bättre kunskaper om förutsättningar, metoder och resultat. Framför allt behöver åldrandet fokuseras, inte äldre personer som grupp. Istället för att t.ex. kategorisera *äldre* och *funktionshindrade* som separata grupper behöver kunskaperna om åldrandets variation och dynamik fördjupas och spridas bredare i samhället. Det är också viktigt att skillnader inom och mellan åldersgrupper beaktas, liksom värdet av insatser under olika delar av livsloppet.

#### 4.7 Stärk ömsesidighet och ansvarstagande över generationsgränser

*SENIOR 2005 konstaterar:*

Det generationsöverskridande perspektivet är påfallande klen utvecklat i Sverige. I flera andra länder finns särskilda program för arbete över generationsgränser. Dessa är medel för målmedvetna och varaktiga utbyten av resurser och lärande mellan äldre och yngre generationer för individuell och samhällelig nytta.

SENIOR 2005 har inte i uppdrag att särskilt föreslå hur de framtida vård- och omsorgsbehoven hos äldre personer ska mötas. I vårt slutbetänkande avser vi dock att ta upp frågan om det offentliga åtagandet för vård och omsorg om äldre personer. Att analysera det åtagandet är en viktig förutsättning för att de

framtida vård- och omsorgskostnaderna ska kunna beräknas. Vi har också uppdragit till Statskontoret att utarbeta en modell för beräkning av de framtida vård- och omsorgskostnaderna.

*SENIOR 2005 anser:*

- De utmaningar som en åldrande befolkning innebär för samhället kräver fortsatta insatser för en hållbar utveckling mellan generationer över tid. Särskilt måste ömsesidigheten över generationsgränser stärkas och utvecklas inom områden av betydelse för samhällsekonomin och maktstrukturen i samhället. Med en sådan ömsesidighet blir äldre personers delaktighet även en fråga om att delta i och ta ansvar för politiska beslut.
- Möjligheterna att långsiktigt främja möten och samverkan mellan personer ur olika generationer bör uppmärksammas inom alla delar av samhället. Strukturer för detta behöver byggas upp och kunskaper om metoder och arbetsformer samlas till en bas för fortsatt utveckling.

Ordet *generation* används i flera olika betydelser. Det är t.ex. vanligt att ordet används för att beteckna en grupp personer födda under samma tidsperiod, s.k. kohortgenerationer, eller för att beteckna familjeband utifrån band mellan far- och morföräldrar, föräldrar och barn, s.k. familjgenerationer. Ibland används ordet också för att mer allmänt beteckna ålderskillnaden mellan föräldrar och barn. I första hand är det dessa tre betydelser som vi använder här.

Två andra, mer avgränsade betydelser av ordet är knutna till viss sociologisk forskning (Arber & Attias-Donfut 2000). Dels handlar det om s.k. historiska eller sociala generationer, som inte bara föds under samma tidsperiod utan också antas forma en kollektiv identitet utifrån gemensamma erfarenheter under uppväxten. Dels handlar det om s.k. välfärdsgenerationer, som används som beteckning på de grupper av medborgare som det moderna samhället bildar genom uppdelningen av livet i utbildning, yrkesliv och livet efter pensioneringen.

#### 4.7.1 En tyst revolution?

Förhållandet mellan generationerna har under senare decennier diskuterats utifrån skillnader i värderingar och åsikter. Särskilt har teorin om den *tysta revolutionen* blivit uppmärksammas. Teorin formulerades under 1970-talet av den amerikanske forskaren Ronald Inglehart. Den *tysta revolutionen* innebär, enligt Inglehart, att varje ny generation bidrar till att föra individualisering och prioritering av andliga och frihetliga värden ytterligare ett steg framåt.

I vilken utsträckning har då olika generationer olika sätt att se på sig själva, sina liv och omvärlden? I Sverige har Åke E. Andersson och Thomas Fürth, tidigare vid Institutet för Framtidsstudier, studerat 1970-talsgenerationens uppfattningar (Andersson & Fürth 1994). Utifrån upprepade enkätundersökningar och övergripande samhällsanalyser hävdar Andersson och Fürth att de som föddes under 1970-talet bär fram nya, postmoderna värderingar. Bland annat tar generationen välfärden för given och prioriterar därför andliga och frihetliga värden mer än värden som hänger samman med trygghet och materiella förhållanden. Vi skulle därmed alltså stå inför en *tyst revolution* på sikt i Sverige. Andersson och Fürth redovisar dock inga motsvarande resultat från personer födda under tidigare decennier.

En något annan bild ger den statistiska kartläggning av ungdomars värderingar som SCB ungefär samtidigt gjorde på uppdrag av Generationsutredningen (SOU 1994:73). SCB fann inget enhetligt mönster som kunde belägga teorin om den *tysta revolutionen*. Resultaten visade istället att ungdomsgenerationen, som här var födda under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, i de flesta avseenden delade äldre generationers värderingar. SCB kunde inte inordna de skillnader som fanns i ett enhetligt mönster. Ifråga om samhällsmoral och religiositet visade de yngsta mer av det som Inglehart kallade *individualistiska frihetsvärden* än de äldre. I andra avseenden var det tvärtom, bl.a. ifråga om sexualmoral och fördelningsspolitik. SCB pekade här på nya utmaningar till följd av samhällsutvecklingen som en trolig förklaring (inverkan av aids och lågkonjunkturen i början av 1990-talet).

Resultaten från SCB:s kartläggning påminner om resultaten från en äldre studie som genomfördes vid pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet och innehöll flera enkätundersökningar under perioden 1965–1974. Studien omfattade ett stort urval per-

soner födda år 1951 och deras föräldrar. Resultaten från detta projekt visade på stora likheter i åsikter och attityder – forskarna talar här mindre om värderingar – mellan de som föddes 1951 och deras föräldrar (Andersson 1982). Omkring två tredjedelar av barnföräldraparen hade likartade åsikter om bl.a. samhälle och politik och behov av förändringar. Överlag hade de båda generationerna en positiv syn på varandra. Bland föräldrarna var det dock en vanlig uppfattning att barnen hade mer radikala åsikter, liksom det bland barnen var en utbredd uppfattning att föräldrarnas inställning var mer konservativ.

Studien i Göteborg leddes av Bengt-Erik Andersson, som i en sammanfattande kommentar skriver att den vitt spridda bilden av *ungdomsrevolt* i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet var överdriven. Resultaten från de olika enkätundersökningarna visade att de flesta tillfrågade som var födda år 1951 egentligen vara ganska ointresserade av politik och samhällsarbete och i den mån de hade politiska åsikter så var dessa i huvudsak samhällsbevarande. De kritiska, demonstrerande och politiskt aktiva ungdomarna var en begränsad grupp som lyckades göra sig hörd överallt. Någon enhetlig ungdomsgrupp eller ungdomskultur visade resultaten inte heller. Tvärtom visade studierna på riskerna med överdrivna och ensidiga uppfattningar om hur människor i olika åldersgrupper tycker och tänker.

#### 4.7.2 På väg mot generationskrig?

Möjligheterna att en växande andel äldre indirekt kan vrida den politiska debatten åt *sitt* håll har diskuterats i USA och Storbritannien. I centrum för diskussionen har situationen i Florida stått, där andelen äldre invånare och väljare stigit kraftigt genom inflyttning av pensionärer från övriga Nordamerika. I den empiriska studien *Young versus Old* hävdar den amerikanska statsvetaren Susan MacManus att situationen i Florida är ett förebud om vad som väntar i övriga västvärlden (MacManus 1996). Snart måste politikerna även där börja anpassa sina förslag och budskap till en allt större och alltmer röststark grupp äldre, menar Susan MacManus. Följden blir generationskonflikter, både i värderingsfrågor och om ekonomiska resurser.

Det material som Susan MacManus presenterar tyder dock på att det snarare är styrkan i uppfattning som skiljer olika åldersgrupper



åt i Florida än uppfattningarna i sig. Den strategi som hon föreslår för att möta ökande ålders- och generationsladdningar i politiken är också förhållandevis modest. På samhällsnivå vill hon se utbildningsprogram för ökad förståelse mellan yngre och äldre (inklusive video- och datamaterial) och en utveckling av formerna för samverkan mellan åldersgrupper i lokalsamhället. MacManus pekar också på behovet av processer som får var och en att tänka igenom vad det innebär att åldras i dag med de möjligheter som längre livslängder och förbättrad hälsa ger.

I Sverige har liknande perspektiv tagits upp av Institutets för Framtidsstudier tidigare VD Lena Sommestad. I tidskriften *Framtider* (nr 3/99) skriver hon att ungdomsepoken i Sverige sträckte sig fram till det andra världskriget:

Sedan dess har de äldre alltmer kommit att dominera. En kort parentes fick vi uppleva i slutet på 1960-talet, då 1940-talets stora babyboom-generation stormade ut i vuxenlivet, men därefter har de äldres intressen återigen kommit i fokus. Pensionssystem och marginalskatter framstår i dag som viktigare samhällsproblem än barnomsorg och ungdomsarbetslöshet.

Svenska barnläkare har också initierat en diskussion om inte barn borde få rösträtt i politiska val (rösterna skulle "förvaltas" av deras föräldrar). Liknande idéer har också ventilerats i andra länder, än så länge utan politiskt genomslag.

Debatten om *generationspolitik* och *generationskonflikter* har stundom varit häftig i USA och Storbritannien. Äldreforskare har med hetta invänt att de offentliga utgifterna för äldres välfärd är blygsamma i dessa länder och att utgifterna snarare har sjunkit under senare år (Vincent 1999). Kritiker har också hävdats att debatten om *generationskrig* döljer större och mer överhängande skillnader mellan män och kvinnor och mellan socioekonomiska grupper (Arber & Attias-Donfut 2000). Den engelske journalisten Paul Wallace har i en bok om den framtida *åldersbävningen* noterat att det är något skumt med talet om bataljer mellan generationer (Wallace 1999). Generationerna existerar inte isolerade från varandra i samhället, tvärtom består de av individer som är nära hoplänkade i familjer och andra sociala nätverk. Det ska mycket till för att dessa band ska brytas och ersättas av helt nya typer av lojaliteter och förpliktelser. Som framgår i kapitel 3 finns det inga belegg för att umgänget mellan personer ur olika generationer skulle minska inom familjelivet i Sverige. (Motsvarande uppgifter

om kontakter över generationsgränser i andra sammanhang saknas dock i stort sett helt.)

#### 4.7.3 "Generationskontraktet"

Traditionen att barn och äldre tas om hand av de familjeled som svarar för hushållet är gammal (Odén 1993). Ofta bestod denna "familj" inte bara av släktingar utan även av tjänstefolk och andra som bodde på gården. I Sverige formaliserades denna tradition hos en mindre grupp i samhället, de självägande bönderna, genom de undantagskontrakt som infördes under 1700-talet. Juridiskt bindande kontrakt reglerade vad de äldre, som överlätit sin gård på barnen eller på någon annan köpare, kunde förvänta sig i form av bl.a. spannmål, kött och ved.

Motsättningar mellan generationer har i Sverige, och andra länder, förekommit när etablerade former för att säkerställa äldre personers levnadsvillkor inte längre visat sig hålla för nya ekonomiska, sociala eller demografiska påfrestningar. Det finns flera exempel på hur lagar mot övergrepp mot äldre introducerades och skärptes under 1800-talet när trycket på landsbygdens undantags-system ökade genom upprepade nödar med missväxt och svält (Odén 1985). I städerna ökade samtidigt antalet äldre som inte orkade arbeta och som inte kunde flytta in hos och bli försörjda av sina trångbodda, lågt avlönade barn. De problem som ledde till ökade generationsmotsättningar löstes med tiden genom det allmänna pensionssystemet och nya sätt att organisera vården och omsorgen om äldre.

Långsiktigt hållbara former för att tillförsäkra äldre goda levnadsförhållanden, utan orimliga belastningar på deras barn eller andra anhöriga, är fortfarande en av de viktigaste förutsättningarna för goda relationer mellan generationer i såväl familjeliv som samhälle. I ljuset av den demografiska utvecklingen har frågan om dessa lösningars hållbarhet på sikt blivit alltmer intensiv. I den internationella diskussionen har *generationskontraktet* blivit en laddad fråga. När det gäller pensioneringen har det hävdats att solidariteten mellan generationerna inte självklart kan tas för given över tid. Den ursprungliga samstämmigheten kring tanken att de vuxna yngre generationerna har ett ansvar för *behövande* barn och äldre skulle inte gälla en solidarisk försörjning av allt friskare och allt större grupper äldre som lämnat arbetslivet för att förverkliga

sig själva. Röster har höjts för att "omförhandla kontraktet" mellan generationerna. En annan sida gäller värden och omsorgen om äldre människor, såväl ifråga om värden och omsorgen i sig som i relation till andra sektorer.

Men vad är ett generationskontrakt? Begreppet hör hemma i en särskild filosofisk tradition, där idéer om samhällsfördrag eller samhällskontrakt varit framträdande (Laslett & Fishkin 1992). Traditionen har fått ny aktualitet under de senaste decennierna, bl.a. genom den amerikanske filosofen John Rawls. Försök att mer direkt analysera idén om ett generationskontrakt ur filosofiska aspekter har givit olika resultat. En slutsats av dessa försök är att ordet *kontrakt* närmast får tolkas så symboliskt att det är tveksamt om det tydliggör eller fördunklar relationerna mellan generationer. I feministisk forskning har idén om ett generationskontrakt kritiserats för att dölja skillnader mellan kvinnor och män och mellan socioekonomiska grupper när det gäller ansvar för informell vård.

Den engelska historikern Peter Laslett har dessutom pekat på skillnaden mellan två typer av *överenskommelser* mellan generationer (Laslett & Fishkin 1992). Den ena typen avser relationerna mellan två, nära hoplänkade generationer som följer efter varandra och som under en längre tid lever sida vid sida. Den andra typen avser förhållandet mellan tidsmässigt åtskilliga generationer, där alla som lever vid en viss tidpunkt kan sägas utgöra en gemensam grupp med förpliktelser gentemot dem som levat tidigare och gentemot dem som kommer att leva i framtiden. Laslett hävdar att långsiktigt hållbara försök att skapa rättvisa och solidaritet mellan generationer måste utgå från den senare typen av överenskommelser, det som han kallar *tregenerationskontrakt* (trigenerational contract).

#### 4.7.4 Program för generationsöverskridande arbete

Kontakter över generationsgränser och solidaritet mellan generationer är inga nya frågor i svensk äldrepolitik. *Solidaritet mellan generationerna* var t.ex. temat när det europeiska äldreåret 1993 genomfördes i Sverige. Den svenska Kommittén för Europeiska äldreåret skriver i sitt slutbetänkande (SOU 1994:39) att temat valdes med motiveringen att generationssplittringen i Sverige sannolikt gått längre än i kanske något annat europeiskt land. Efter hand visade resultat från olika undersökningar att motiveringen i

viss mån var en felbedömning, konstaterar kommittén. Ett ökat ensamboende bland äldre i Sverige innebär inte ökad övergivenhet och isolering utan snarare ökad självständighet högt upp i åren. Unga och äldre är samma individer vid olika tidpunkter i livet, skriver kommittén, och det måste vara ett gemensamt intresse att ordna det så bra som möjligt för människor i livets olika skeden. Generationsöverskridande arbete har också varit ett särskilt område för de stimulansmedel till lokala projekt som regeringens Äldreprojekt har fördelat under de senaste åren.

Trots dessa ansatser har samlade och systematiska åtgärder för att utveckla och stärka kontakter över generationsgränser varit sällsynta i Sverige. Snarare har offentliga insatser inom olika områden fått en tydlig inriktning på olika målgrupper, ofta definierade utifrån ålder eller livsfas. Särskilda insatser för att utveckla metoder och former för generationsöverskridande arbete har utvecklats i andra länder. I USA finns det sedan tre decennier särskilda program för generationsöverskridande arbete, s.k. *intergenerational programs* (Newman m.fl. 1997). Programmen finns i dag över hela USA och är öppna för personer mellan 3 och 21 år respektive 55 år och äldre. Verksamheterna bygger på att det finns likheter mellan äldre och yngre människors utveckling och sociala behov, t.ex. att få lära in och få lära sig liksom att få föra en tradition vidare och få bli del av en tradition. Tre typer av program har utvecklats: aktiva äldre personer som ger stöd och service till barn och ungdomar, ungdomar som ger stöd och service till äldre personer samt unga och äldre som tillsammans delar gemensamma resurser.

Många verksamheter har utvärderats och det är belagt att barn och ungdomar fått ökat självförtroende, bättre betyg och bättre motivation att lära sig saker genom programmen. Det finns rapporter om mer positiva attityder gentemot äldre personer och till de egna möjligheterna att utvecklas. För de äldre deltagarna har det rapporterats ökad livskvalitet, en mer meningsfull användning av tiden, bättre kognitiv funktion, bättre mental och fysisk hälsa, bättre självförtroende och större förståelse för den yngre generationen. För både äldre och yngre deltagare rapporteras minskad ensamhet och isolering samt mer kontakt med samhället.

De amerikanska programmen har haft en tydlig koppling till en fördjupad medborgarroll och en utvecklad demokrati. Men de har också syftat till att lösa vissa utpekade problem, bl.a. att avlasta ensamstående föräldrar, "kompensera" barn vars mor- och farföräldrar bor långt bort, minska våldet och täcka upp när det offent-

liga stödet till sociala servicesystem minskat. Dessa syften har möjligen också präglat den något statiska uppdelningen av behov hos barn och ungdomar respektive äldre som kan tillgodoses inom programmen. Trots betoningen på det generationsöverskridande arbete är det ofta ett enkelriktat flöde mellan bestämda roller för yngre och äldre som lyfts fram i arbetet hittills.

Under senare år har idén med dessa program spritts till andra länder. Att omsätta de amerikanska idéerna i andra länder med andra traditioner och förutsättningar har dock visat sig vara relativt komplicerat. Samtidigt har andra sätt att organisera generationsöverskridande kontakter uppmärksammats. Det gäller bl.a. de gamla traditioner av lärande mellan generationer som lever kvar i Japan och Kina. I Japan har generationsöverskridande arbete mindre handlat om särskilda program, kopplade till tydliga mål och utvärderingar, och mer om att äldre av hävd haft en viktig roll i familj och lokalsamhälle när de lämnat förvärvsarbetet.

UNESCO, FN:s organisation för kultur- och utbildningsfrågor, har genom sitt institut för utbildning givit ut en översikt över generationsöverskridande arbete i olika länder (UNESCO 2001). I översikten presenterar forskare från olika länder en gemensam definition av generationsöverskridande program. Där anges att generationsöverskridande program är medel för målmedvetna och varaktiga utbyten av resurser och lärande mellan äldre och yngre generationer för individuell och samhällelig nytta. De forskare som står bakom översikten pekar också på att inriktningen på enkelriktat lärande från den ena generationen till den andra behöver bytas mot en starkare inriktning på ömsesidigt utbyte. Generationsöverskridande program kan bidra till nya former att skapa och dela resurser inom olika områden utvecklas.

#### 4.7.5 Ömsesidighet och hållbarhet

Ordet *generation* har fått en framskjuten placering i många av de visioner och handlingsprogram som tagits fram lokalt i Sverige genom de senaste årens arbete med att genomföra Agenda 21 för en hållbar ekologisk utveckling. Här förekommer både idéer om gemensamt ansvar mellan nu levande generationer och idéer om långsiktiga förpliktelser mellan i första hand nu levande och ännu ofödda generationer. Den senare betydelsen utgår bl.a. från den s.k. Brundtlandkommissionens rapport *Vår gemensamma framtid*,

publicerad år 1987 på uppdrag av FN:s kommission för miljö och utveckling. I rapporten beskrev kommissionen *hållbar utveckling* som "en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov" (se bl.a. SOU 2000:7).

De utmaningar som en åldrande befolkning innebär för samhället kräver fortsatta insatser för en hållbar utveckling mellan generationer över tid. Inte minst behövs det insatser för att främja möten och samverkan mellan personer ur olika generationer. Arbetsplatser, bostadsområden, skolor och kultur- och föreningsliv är viktiga arenor i sammanhanget. Det intergenerationella perspektivet, som är påfallande klen utvecklat i Sverige, bör kunna ge viktiga impulser till såväl konkreta insatser som struktur och kunskapsuppbyggnad. De många projekt som pågår i föreningar och kommuner runt om i landet, flera av dem med stöd från regeringens Äldreprojekt, visar att det finns ett stort intresse för dessa frågor även i Sverige. Men ömsesidigheten behöver även finnas inom områden där ekonomiska värden framställs och där olika typer av beslut fattas. Med en sådan ömsesidighet blir äldre människors delaktighet och engagemang också en fråga om möjligheterna att solidariskt bidra till att skapa värden och om att delta i beslut och dela ansvar för politiska beslut.

En aspekt på frågan om ansvarstagande och ömsesidighet över generationsgränserna som stått i centrum för den svenska diskussionen: möjligheterna att på sikt finansiera och utföra vård och omsorg till äldre personer. SENIOR 2005 har inte i uppdrag att särskilt föreslå hur de framtida vård- och omsorgsbehoven hos äldre personer ska mötas. I vårt slutbetänkande avser vi dock att ta upp frågan om det offentliga åtagandet för vård och omsorg om äldre personer. Att analysera det åtagandet är en viktig förutsättning för att de framtida vård- och omsorgskostnaderna ska kunna beräknas. Vi har också uppdragit till Statskontoret att utarbeta en modell för beräkning av de framtida vård- och omsorgskostnaderna.

företagare och har oregelbundna arbetstider och de tycker inte att arbetet påverkar familjelivet. Kvinnorna kan tänka sig att arbeta i bemanningsföretag. Männerna önskar sig behovsanställningar och expertuppdrag. Karriärmöjligheterna är viktiga för både männen och kvinnorna.

Det finns i dag inga formella hinder för personer som har pension att förvärvsarbeta. För att fler ska vilja och ges möjlighet att kombinera arbete och pension bör det vara ekonomiskt lönsamt för både den enskilde och för arbetsgivaren. Det måste dessutom finnas en arbetsmarknad dit de personer som har pension kan söka sig.

I Jönköpings län finns exempel på hur man utvecklat kompetensväxling inom olika verksamheter. Vid genomförandet av försöksverksamheterna har man funnit det viktigt att förbereda kompetensväxlingen innan pensioneringen är ett faktum genom att utveckla både arbetsformerna och organisationsformerna.

På Högskolan i Jönköping genomförs sedan flera år ett fadderföretagsprogram där alla studenter har en kontinuerlig kontakt med ett fadderföretag för att lära sig och medverka i utvecklingen av företagets affärsidé och process. Regionen har en åldersfördelning som kommer att ge en påtaglig kompetensbrist inom ledningsfunktioner i tillverkande industri. Fadderföretagskonceptet kan ses som en ansats att genom erfarenhets- och kompetensbyte mellan individer grunda ett mentor/lärlingsförhållande för kommande yrkesroller.

Det finns också exempel på hur man på företag försäkrar sig om att överföra och bevara den kompetens som försvinner då äldre medarbetare går i pension. På SAAB Combitech Systems i Jönköping har man prövat ett system där yngre och äldre medarbetare tillsammans dokumenterar sina och gruppens kompetenser och yrkesroller.

I Jönköpings läns landsting bedrivs ett projekt att överföra digitaliserade röntgenbilder. Genom detta projekt ges en bas för pensionerade röntgenologer att från valfri plats vara *back office* för expertgranskning av röntgenbilder.