

5 Arbetsliv

5.1 Arbetsliv i förändring

SENIOR 2005 konstaterar:

Arbetslivet komprimeras. En allt kortare del av vår livstid ägnas åt förvärvsarbete medan vi får allt fler friska år efter pensioneringen. Nuvarande trend med tidigt utträde från arbetsmarknaden och senare inträde i arbetslivet på grund av ökade krav på utbildning kommer i kombination med den demografiska utvecklingen att skapa en situation där allt färre ska försörja allt fler. Fram till år 2015 förväntas uppemot 50 procent av de anställda i vissa yrkesgrupper att gå i pension.

Det finns tre sätt, som var för sig eller tillsammans, kan beskriva och förklara orsakerna till varför många lämnar arbetslivet i förtid. En förklaring är utstötning på grund av förhållandena på arbetsmarknaden, en annan förklaring är att vissa ersättningsystem kan göra det attraktivt att lämna arbetslivet och en tredje förklaring är individens egen motivation och de prioriteringar man vill göra mellan arbete och fritid.

Den könssegregerade arbetsmarknaden inverkar negativt på arbetsmarknadens effektivitet. Kvinnodominerade yrken har lägre lön, ger inte samma utvecklings- och karriärmöjligheter och är ofta mer fysiskt krävande jämfört med yrken som domineras av män. Då det finns färre kvinnodominerade yrken än mansdominerade yrken är det svårare för kvinnor än för män att få ett nytt arbete om de av hälsoskäl eller andra skäl vill byta yrke eller anställning. Fler kvinnor än män tvingas av hälsoskäl att lämna arbetslivet i förtid.

Det finns en stor potential av arbetskraft i åldrarna 50 år och äldre och bland personer födda utomlands. Enligt Arbetsmarknadsverkets bedömningar kan antalet sysselsatta öka med 180 000 personer fram till år 2010 om andelen i varje åldersklass

i åldrarna 50–64 år som stannar i kvar i arbete ökar från nuvarande nivå till 75 procent. År 2001 var 83 procent av 55-åringarna, 67 procent av 60-åringarna och 30 procent av 64-åringarna sysselsatta.

En följd av de ekonomiska och teknologiska förändringarna är att arbetets karaktär förändrats. Kvalifikationsnivåerna har höjts, arbetsintensiteten och rörligheten mellan arbetsgivarna har ökat. Förändringarna har dock skett långsammare än man föreställt sig och de förändringar som skett omfattar inte alla grupper.

Yngre och äldre medarbetare har olika kompetenser och erfarenheter som snarare kan komplettera än ersätta varandra. Många arbetsgivare tar på sig stora kostnader genom att erbjuda avtalspensioner eller genom att inte vidta åtgärder som kan bidra till att fler äldre orkar och vill arbeta kvar på arbetsplatsen.

De regler som styr pensioner och ersättningar vid sjukdom, arbetsskada och arbetslöshet har under senare år ständigt förändrats. Dessa förändringar i kombination med mångfalden av regler som handläggs av många olika aktörer gör det svårt för både den enskilde och handläggaren att veta vad som gäller i olika situationer. Tydliga och stabila system som hänger ihop är därför en förutsättning för att alla parter på arbetsmarknaden ska kunna planera inför framtiden.

SENIOR 2005 anser:

- En viktig förutsättning för att fler äldre ska vara aktiva i arbetslivet är att arbetsgivarnas och individernas intressen kan förenas. För arbetsgivarna är tillgången på kompetent och erfaren personal en nyckelfråga för företagets, organisationernas och myndigheternas effektivitet och lönsamhet. För individen har arbetet både ekonomiska och sociala värden och att själv kunna påverka pensioneringsprocessen har också stor betydelse för välbefinnandet under resten av livet som pensionär.
- Med hänsyn till bl.a. de förändringar som förväntas ske av försörjningskvoten är det viktigt att kunna följa utvecklingen av hur utträdesåldern från arbetslivet förändras över tiden och inom olika branscher. Det är därför angeläget att konstruera mått för utträdesåldern som kan beskriva hur äldre successivt lämnar arbetslivet.

5.1.1 Arbetets värden

För individen

Äldres plats på arbetsmarknaden kan betraktas ur olika perspektiv. Det kan ses ur ett samhällsekonomiskt eller ett arbetsrättsligt perspektiv. Här tar vi dock en mer allmän utgångspunkt i frågan om arbetets värde i allmänhet.

Varför är arbete så viktigt? Varför ska vi förvärvsarbeta? Teol. dr Erik Blennberger vid Sköndalsinstitutet har på uppdrag av SENIOR 2005 givit ett underlag för ett resonemang om dessa frågor.

Ett individorienterat svar på frågan är, enligt Blennberger, att den som kan och får arbeta är *skyldig att försörja sig genom arbete*. Var och en måste efter förmåga "göra rätt för sig" i samhället och det innebär i princip att man måste arbeta för att leva. Blennberger kan också tänka sig ett svar med mer kollektiv inriktning, som framhåller att det är *en solidarisk plikt* att genom förvärvsarbete bidra till samhällets bästa.

Utöver dessa två svar har det varit vanligt att uppfatta förvärvsarbete som en *disciplinerande och fostrande aktivitet*. Tanken är att det blir en fast tidsstruktur på livet för den enskilde och en god ordning i samhället om medborgarna arbetar. Ett viktigt argument är också att förvärvsarbete ger oss möjligheter att *förverkliga oss själva, finna personlig identitet och samspela med andra*. Arbetet är med andra ord en del av livet. Till detta kommer synpunkten att förvärvsarbete ger individen *ekonomiska resurser* oavsett hur tilltalade vi är av själva arbetet.

Både argumentet om arbetet som självförverkligande och som ett sätt att få ekonomiska resurser kan, enligt Blennberger, knytas till ett rättighetstänkande. Om vi vill och kan arbeta kan det ses som en *medborgerlig rättighet* att också få arbeta.

Mikael Nordmark har i en avhandling om arbetslöshet och välbefinnande pekat på att den individuella upplevelsen av arbetets betydelse för välbefinnande har att göra med i hur hög grad man värdesätter det ekonomiska och det psykosociala utbytet av arbetet. Om en individ har valt att investera energi och tid i en välbetald karriär kan arbetet förväntas ha betydelse för både den ekonomiska situationen och den sociala identiteten. För den som däremot inte betraktar arbetet som betydelsefullt för den personliga utveck-

lingen eller för att kunna upprätthålla en tillfredställande ekonomisk standard har arbetet inte samma betydelse för välbefinnandet.

Att själv kunna påverka pensioneringsprocessen har stor betydelse för välbefinnandet under resten av livet som pensionär. Hans Jonsson (Jonsson 1999) har, som närmare redogörs för i kapitel 2.2, beskrivit hur personer före och efter pensioneringen upplever aktivitetsförändringen. Han talar i termer av att gå från en obalans med för mycket, tungt och tidspressat arbete till en annan obalans med för lite struktur och för lite att göra. Hans studie visar att merparten av de intervjuade framhåller arbetets värden i termer av att kunna använda sina kunskaper, den sociala arbetsgemenskapen, att vara del i ett större sammanhang och kunna följa utvecklingen, få struktur på tillvaron och ha en sysselsättning. Den forskning som Juhani Ilmarinen har bedrivit vid Institutet för Arbetshygien i Finland visat att arbetsförhållandena under de sista 10–15 yrkesaktiva åren har stor betydelse för livskvaliteten och möjligheten att leva ett rikt liv efter pensioneringen (Ilmarinen 1999).

Undersökningen om de äldres levnadsförhållanden 1980–1998 (SCB 2000b) visar att pensioneringen för de flesta tycks ge en tillfällig återhämtning som påverkar den upplevda hälsan positivt. I avsnitt 2.2 finns det beskrivet.

För arbetsgivarna

Tillgång på personal, kompetens och erfarenhet är en nyckelfråga för företagens, organisationernas och myndigheternas effektivitet och lönsamhet. Yngre och äldre medarbetare har olika kompetenser och erfarenheter som snarare kan komplettera än ersätta varandra. Många arbetsgivare tar på sig stora kostnader genom att erbjuda avtalspensioner eller genom att inte vidta åtgärder som kan bidra till att fler äldre orkar och vill arbeta kvar på arbetsplatsen.

Med hjälp av personalekonomiska kalkyler är det möjligt att visa hur personalen kan ses som en resurs värd att investera i. I kalkylerna ses förbättringar i arbetsmiljön, utbildningssatsningar etc. som investeringar. Kostnader för nyrekryteringar, inskolning, sjukfrånvaro, lägre produktivitet värderas i pengar och ställs emot dessa investeringar. På uppdrag av SENIOR 2005 har Alecta pensionsförsäkringar analyserat och diskuterat de värden som äldre medarbetare tillför företag och organisationer (bilagedel C). I rapporten finns också kalkylexempel som visar på de företagsekonomiska

konsekvenserna av olika åtgärder för att förbättra personalens arbetsförmåga och att ge avgångsersättning till äldre medarbetare.

Alecta utgår från att medarbetarens bidrag till organisationen, det totala producerade värdet, består av direkt produktionsvärde, mervärde och metavärde. Det direkta producerade värdet motsvarar den prestation som medarbetaren är anställd för att utföra. Mervärde är det bidrag som medarbetaren ger i form av erfarenheter, kunskaper och personliga kontaktnät och metavärdet är det värde som medarbetaren bidrar med genom t.ex. motivation, lojalitet, ansvarstagande och engagemang. Modellen utgår från att mer- och metavärden påverkar det totala producerade värdet. Analysen visar att majoriteten av de värden som cheferna önskar av medarbetaren, finns i dimensionerna mer- och metavärden och att det är i dessa värden som den äldre arbetskraftens värden främst återfinns.

Beräkningarna visar att drygt 40 procent av företagets kostnader kvarstår då man ger avtalspension jämfört med att medarbetaren är kvar i tjänst. Kostnaden blir dock betydlig högre om man tar hänsyn till de värdeförluster det innebär för företaget att ersätta den äldre medarbetaren som får avtalspension med nyanställning av en yngre medarbetare. Om man antar att en 58-åring får avtalspension och ersätts med en nyrekryterad 33-årig person, ger detta en värdeförlust för företaget som är större än värdetillskottet som den nyrekryterade tillför. Företagets förlust uppskattas till drygt 900 000 kronor det första året och till sammanlagt 3,3 miljoner kronor under de sju år som återstår tills den avtalspensionerade är 65 år. Om man dessutom tar hänsyn till värdeförluster i form av mer- och metavärden uppskattas företagets förluster till sammanlagt 4,5 miljoner kronor under sju år eller drygt 1 miljon kronor det första året.

För samhället

Samhällets intresse av att fler är i arbete har att göra med de samhällsekonomiska effekterna av förändringar i försörjningskvoten. Tillväxt och välfärd är beroende av tillgången på arbetskraft och att en tillräckligt stor andel av befolkningen är i arbete.

Riksförsäkringsverkets analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna visar att ett högre arbetskraftsdeltagande bland personer i åldrarna 55–64 år inte löser problemen men kan mildra conse-

kvenserna av den demografiska utvecklingen. Resultatet av analysen finns närmare beskrivet i avsnitt 3.2.

5.1.2 Dagens arbetsliv

Befolkningsutvecklingen leder till att antalet personer som träder in på arbetsmarknaden under de närmaste decennierna blir allt färre i förhållande till de som beräknas bli pensionerade. Vi kan förvänta oss en situation där allt färre ska försörja allt fler. Till detta kommer trenden med tidigt utträde från arbetsmarknaden och förlängd studietid för ungdomarna innan de träder in på arbetsmarknaden. Inom vissa yrkesgrupper kommer det att uppstå brist på kompetent personal.

Mellan år 1970 och år 2001 halverades andelen män som arbetade året före 65 års ålder, från 70 till 35 procent. För kvinnor ökade andelen yrkesverksamma något under samma tid, från 26 till 28 procent. Allt färre arbetar efter 65 år. För både män och kvinnor minskade andelen yrkesverksamma i åldrarna mellan 65 och 74 år under perioden 1970–2001. För männen från 30 till 14 procent och för kvinnor från 9 till 6 procent. De som fortfarande arbetar efter 65 år är till större delen egna företagare framför allt inom jordbruket.

Jämfört med många andra länder har Sverige ändå en hög andel sysselsatta i åldrarna 55–64 år. Detta gäller särskilt kvinnorna. Bland män i åldersgruppen 60 år och äldre finns det dock länder i och utanför Europa där andelen sysselsatta är högre än i Sverige. I Japan var t.ex. drygt 65 procent av männen i åldersgruppen 60–64 år sysselsatta år 2000.

Tabell 5.1. Andel sysselsatta år 2000 i åldrarna 55–59 år, 60–64 år och 65 år och äldre (procent)

| Land | Kvinnor | | | Män | | | Kvinnor och män | | |
|----------------------------|---------|-------|------|-------|-------|------|-----------------|-------|------|
| | 55-59 | 60-64 | 65+ | 55-59 | 60-64 | 65+ | 55-59 | 60-64 | 65+ |
| <i>Norden</i> | | | | | | | | | |
| Sverige | 76,0 | 45,0 | 6,3 | 79,7 | 51,6 | 15,0 | 77,9 | 48,3 | 10,2 |
| Danmark | 64,1 | 23,1 | 1,5 | 79,9 | 37,9 | 3,8 | 72,6 | 30,8 | 2,5 |
| Finland | 59,9 | 20,1 | 2,0 | 58,9 | 26,8 | 6,2 | 59,4 | 23,4 | 3,9 |
| Norge | 71,0 | 48,4 | 8,5 | 83,2 | 59,6 | 13,5 | 77,1 | 54,0 | 10,8 |
| <i>EU utom Norden</i> | | | | | | | | | |
| Belgien | 24,2 | 7,0 | 1,2 | 52,2 | 18,1 | 2,1 | 37,9 | 12,4 | 1,6 |
| Tyskland | 45,8 | 12,0 | 1,7 | 66,8 | 28,2 | 4,6 | 56,5 | 20,0 | 2,8 |
| Grekland | 29,6 | 20,0 | 2,7 | 69,3 | 43,9 | 8,4 | 48,2 | 31,3 | 5,3 |
| Spanien | 24,8 | 15,1 | 0,9 | 68,6 | 39,5 | 2,5 | 46,2 | 26,5 | 1,6 |
| Frankrike | 47,1 | 12,8 | 0,9 | 60,4 | 14,8 | 1,9 | 53,7 | 13,8 | 1,3 |
| Irland | 33,7 | 18,9 | - | 71,6 | 52,7 | - | 52,9 | 35,8 | - |
| Italien | - | 7,8 | 1,5 | - | 30,0 | 5,8 | - | 18,4 | 3,2 |
| Nederländerna | 38,2 | 11,2 | - | 68,7 | 27,0 | - | 53,7 | 19,0 | - |
| Portugal | 46,4 | 36,1 | 13,5 | 71,1 | 53,7 | 25,3 | 57,8 | 44,2 | 18,4 |
| Storbritannien | 55,8 | 25,4 | - | 70,8 | 47,3 | - | 63,2 | 36,1 | - |
| <i>OECD utanför Europa</i> | | | | | | | | | |
| USA | 59,7 | 39,1 | - | 75,3 | 53,4 | - | 67,2 | 45,8 | - |
| Canada | 50,4 | 25,8 | - | 68,9 | 43,6 | - | 59,6 | 34,5 | - |
| Japan | 57,0 | 37,8 | 14,2 | 90,0 | 65,1 | 33,0 | 73,1 | 51,0 | 22,1 |
| Australien | 46,3 | 22,0 | - | 69,8 | 44,4 | - | 58,3 | 33,2 | - |
| Nya Zeeland | 58,2 | 32,0 | - | 77,8 | 57,6 | - | 67,4 | 44,6 | - |

Källa: OECD.

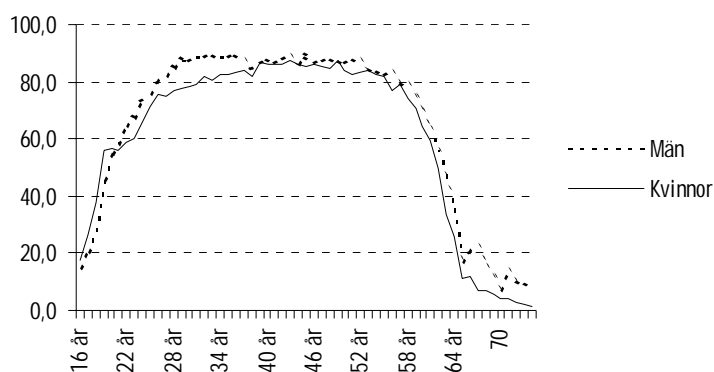
I EU-kommissionens meddelande *Mot ett Europa för alla åldrar* (EU 1999) varnas för brist på arbetskraft och att försörjningsbördan för den yrkesverksamma befolkningen kommer att öka om Europa fortsätter att behålla nuvarande takt i fråga om pensionsavgångar. Strävan måste därför, enligt EU-kommissionen, vara att göra det möjligt för den stora majoriteten att arbeta längre och få den verkliga pensionsåldern att närma sig den formella. Medlemsländerna uppmanas att vidta åtgärder som syftar till att upprätthålla de anställdas arbetsförmåga, att främja livslångt lärande, erbjuda flexibla arbetsorganisationer samt se över avgifts- och förmånsystemen i syfte att stärka incitamenten för att acceptera erbjudanden och möjligheter till fortbildning.

Under Sveriges ordförandeskap i EU år 2001 etablerades ett nytt mål för sysselsättningen. Målet är att minst 50 procent av alla kvinnor och män från 55 år fram till den allmänna pensionsåldern ska vara sysselsatta år 2010. År 2001 var andelen sysselsatta i åldersgruppen 55–64 år 67 procent i Sverige medan, genomsnittet för EU-länderna var 38 procent. För att EU-målet ska kunna nås krävs att alla länder, inklusive Sverige, ökar andelen sysselsatta utifrån varje lands utgångspunkter.

Den hittillsvarande utvecklingen i Sverige

Andelen sysselsatta minskar snabbt i åldersgrupperna 55 år och äldre. År 2001 var 83 procent av 55-åringarna sysselsatta. För 60-åringarna hade andelen sysselsatta sjunkit till 67 procent och för 64-åringarna till 30 procent.

Figur 5.1. Andel förvärvsarbetande 16–74 år 2001



Källa: SCB/AKU.

Bland de äldre finns en stor potential att öka antalet sysselsatta. Enligt Arbetsmarknadsverkets bedömningar kan antalet sysselsatta öka med 180 000 personer fram till år 2010 om andelen i varje åldersklass i åldrarna 50–64 år som stannar kvar i arbete ökar från nuvarande nivå till 75 procent. Om 50 procent stannar kvar i arbete till 64 år skulle tillskottet bli cirka 78 000 personer.

År 2003 beräknas antalet äldre som lämnar arbetsmarknaden vara större än antalet nytillträdande. Skillnaden i antal mellan de som lämnar och de som träder in på arbetsmarknaden beräknas öka under kommande decennier. Arbetsmarknadsstyrelsen har beräknat in- och utflödet på arbetsmarknaden utifrån SCB:s statistik och utifrån antagandet att arbetskraftsdeltagandet bland befolkningen 50 år och äldre ligger kvar på nuvarande nivå. Enligt beräkningarna kommer 13 100 fler personer lämna arbetsmarknaden än som träder in på arbetsmarknaden år 2010. Underskottet beräknas på motsvarande sätt till 21 600 personer år 2020 och till 27 700 personer år 2030.

Stora pensionsavgångar inom vissa yrkesområden. Arbetsmarknadsstyrelsen har bedömt att fram till år 2015 förväntas närmare 50 procent av personalen inom vissa yrkesområden gå i pension. Verksamhetsområden där äldreavgångarna är störst är inom gymnasie- och grundskolan, inom offentlig förvaltning och inom vård och omsorg.

Utträdesåldern från arbetslivet varierar mellan 60 och 62 år beroende på hur man mäter. Den allmänna pensionsåldern har sedan år 1976 varit 65 år. Först när man fyller 65 år har man haft möjlighet att få ut full ålderspension från folkpensionen och allmänna tilläggs pensionen. Trots detta har de äldre i ökad utsträckning lämnat arbetsmarknaden före 65 års ålder. I det nya pensionssystemet finns ingen allmän pensionsålder. Pensionssystemet ger möjlighet att från 61 års ålder själv välja tidpunkt för uttag av ålderspensionen förutom den grundtrygghet som garantipensionen innebär och som utfaller vid 65 års ålder.

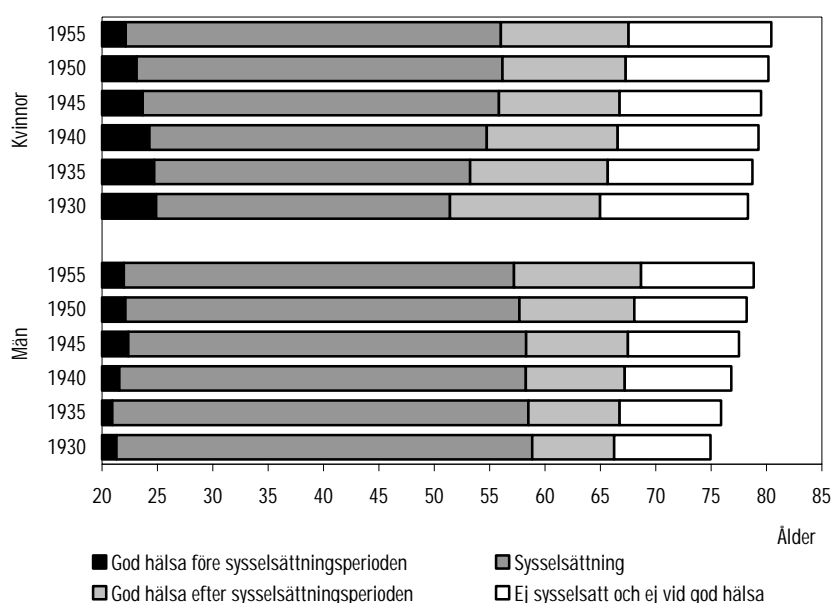
Antalet yrkesverksamma är minskar i förhållande till antalet levnadsår. När folkpensionen infördes år 1913 sattes pensionsåldern till 67 år. Åtta procent av befolkningen var då 65 år och äldre, och den förväntade återstående livslängden för personer som uppnått 65 år var 13 år för både män och kvinnor. År 1999 var 17 procent av befolkningen äldre än 64 år, och den förväntade återstående livslängden för personer som uppnått 65 års ålder var 20 år för kvinnorna och 16 år för männen.

Mycket talar för att arbetslivet komprimeras och att en allt kortare del av livstiden ägnas åt förvärvsarbete och att vi får allt fler friska år efter pensioneringen. SCB har på uppdrag av SENIOR

2005 gjort beräkningar av förväntade antal yrkesverksamma år, levnadsår och friska levnadsår för personer födda på 1930-, 1940- och 1950-talen och för olika regioner och branscher. Analysen visar att vi lever allt längre, arbetar färre antal år och får fler friska år som pensionärer. Variationerna är dock stora beroende de arbetsvillkor vi arbetar under.

Medelantalet år i sysselsättning efter 20 års ålder förväntas minska för män födda år 1930 från 37,4 år till 35,2 år för män födda år 1955. En del av minskningen beror på lågkonjunkturen under 1990-talet. Som ett resultat av kvinnornas inträde i arbetslivet har medelantalet år i sysselsättning ökat för kvinnorna. Antal år i yrkeslivet förväntas öka från 26,6 år för kvinnor födda år 1930 till 33,9 år för kvinnor födda år 1955. Könsskillnaderna minskar.

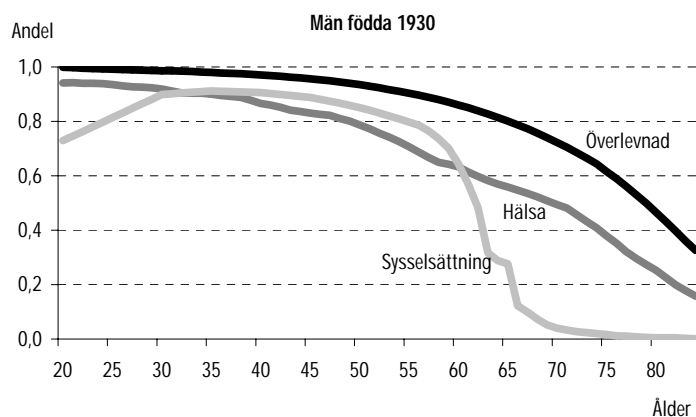
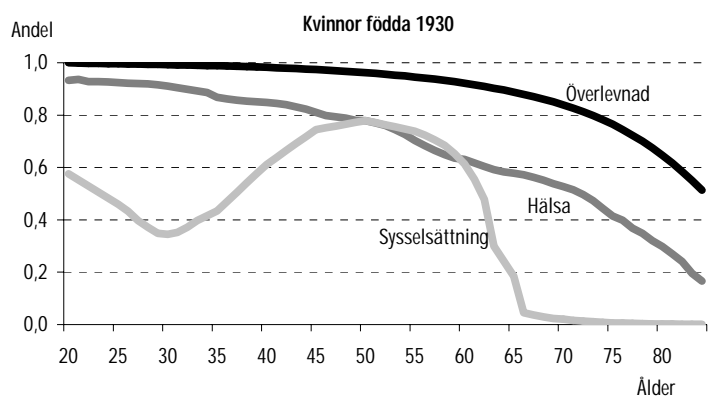
Figur 5.2. Medelantal år med olika hälsotillstånd och sysselsättning för kvinnor och män



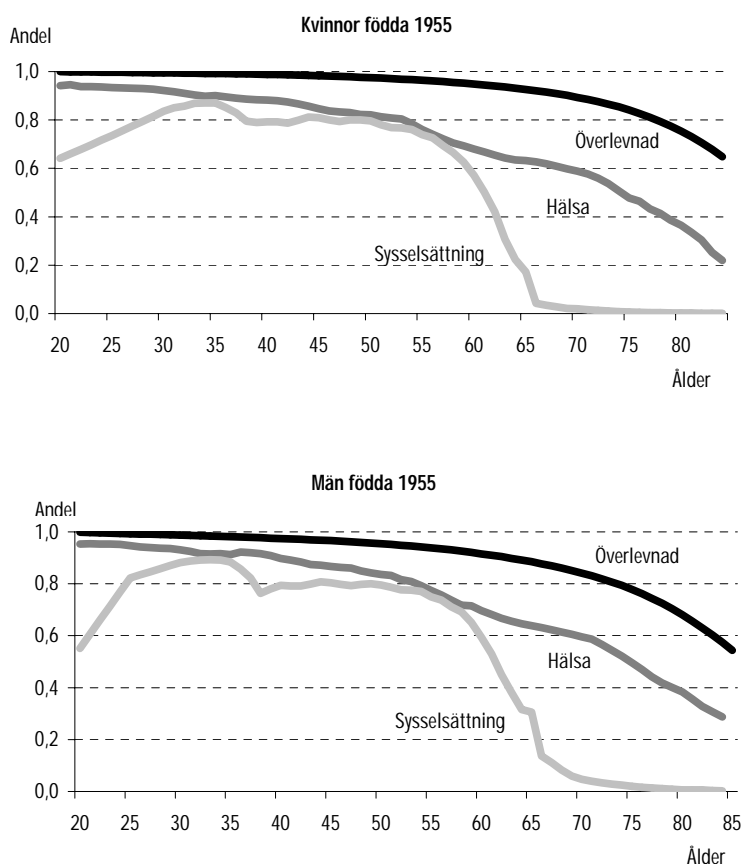
Källa: SCB 2002.

I figurerna 5.3 och 5.4 nedan illustreras hur stor andel personer födda år 1930 och år 1955 i åldrarna 20 till 84 år som lever, är sysselsatta och vid god hälsa. Av figuren framgår att kvinnorna födda år 1930 har en kraftig "barnsvacka" i andelen sysselsatta mellan 23 och 40 års ålder. "Barnsvackan" försvinner successivt för kvinnor födda på 1940- och 1950-talet. Andelen sysselsatta i olika åldrar är likartad för kvinnor och män födda år 1955.

Figur 5.3. Andel kvinnor och män födda år 1930 med god hälsa och sysselsatta



Figur 5.4. Andel kvinnor och män födda år 1955 med god hälsa och sysselsatta



Källa: SCB 2002.

Inträdet i arbetslivet sker allt senare på grund av att kraven på utbildning har ökat. Av männen födda år 1930 var drygt 70 procent sysselsatta vid 20 års ålder. För män födda år 1955 hade andelen sysselsatta vid 20 års ålder sjunkit till drygt 50 procent.

Skillnader när det gäller sociala och ekonomiska förhållanden visar sig tydligast när man jämför personer med olika utbildningsbakgrund. Högutbildade lever längre än lågutbildade. Antal år i medeltal med ohälsa är färre och antal år i medeltal med god hälsa

efter arbetslivet är fler. Högutbildade män födda år 1945 kan förväntas ha över fyra friska år mer efter arbetslivet än män med gymnasial utbildning. Motsvarande siffror för kvinnor är cirka 2,5 år.

De regionala skillnaderna har ökat. Trots att arbetslösheten minskat sedan år 1998 har de regionala skillnaderna ökat från år 1998 till år 2001 (Arbetsmarknadsstyrelsen 2001). Det hänger samman med att tillväxten av de nya arbetstillfällena fördelas ojämnt över landet. Av den ökade sysselsättningen stod Stockholm för 33 procent trots att endast 21 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder bor i regionen. I skogslänen ökade sysselsättningen med 10 procent, vilket kan jämföras med att 19 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder bor där. Arbetslösheten bedöms öka i nästan alla län under år 2002 och de regionala skillnaderna kommer att förbli stora.

Könssegregerad arbetsmarknad

Av de 698 000 personer i åldrarna 55–64 år som fanns i arbetskraften¹ år 2000 utgjorde kvinnornas andel 48 procent och männen andel 52 procent. Sysselsättningsgraden för kvinnorna var 66 procent och för männen 72 procent. Fler kvinnor än män har tidsbegränsade anställningar och en större andel kvinnor än män arbetar deltid. Av kvinnorna i arbetskraften arbetade 38 procent i åldersgruppen 55–64 år deltid år 2000. Motsvarande andel män som arbetade deltid var 13 procent. Män är i majoritet bland egna företagare. Av de cirka 420 000 företagarna är 74 procent män och 26 procent kvinnor.

Kvinnor och män befinner sig på olika delar av arbetsmarknaden. Könssegregeringen i arbetslivet tar sig bland annat uttryck i att många yrken, arbetsplatser och näringsgrenar domineras av antingen kvinnor eller män (horisontell segregering) och i att kvinnor i större utsträckning än män befinner sig i lägre positioner i såväl könsintegrerade som i kvinnodominerade och mansdominerade yrkesgrupper (vertikal segregering). År 1999 arbetade cirka 29 procent av kvinnorna i yrken där kvinnoandelen var minst 90 procent. För männen var motsvarande siffra ungefär 37 procent. I yrken med jämn könsfördelning arbetade 13 procent av kvinnorna och 11 procent av männen. (SCB, AKU)

¹ I arbetskraften ingår sysselsatta inklusive tillfälligt frånvarande och arbetslösa.

Kvinnorna utgör majoriteten av de anställda inom den offentliga tjänstesektorn, medan män dominerar inom industrin. I den privata tjänstesektorn är könsfördelningen mer jämn.

Den könssegregerade arbetsmarknaden är ett problem. Yrken som domineras av kvinnor har lägre status, är lägre avlönade, fysiskt krävande, kräver kortare utbildningstid, innebär mindre utvecklings- och karriärmöjligheter, är mer monotona samt erbjuder mindre beslutsutrymme jämfört med yrken som domineras av män. Fler kvinnor än män tvingas av hälsoskäl att lämna arbetslivet i förtid. I åldersgruppen 55–64 år uppbär fler kvinnor än män sjukersättning och förtidspension (se figurerna 5.5 och 5.6). Kvinnornas sjuktal (antalet dagar med utbetald sjukpenning) är nästan dubbelt så högt som männens. För kvinnor i åldersgruppen 50–59 år var sjuktalet i genomsnitt 40 dagar och för män i samma ålder 24 dagar år 2001 (SOU 2002:5).

Könssegregeringen i arbetslivet är en viktig faktor för att förklara olikheter mellan kvinnor och män i inflytande, status, inkomster och hälsa. Könssegregeringen inverkar också negativt på arbetsmarknadens effektivitet genom att kompetenta människor utesluts från vissa typer av arbeten. Då det finns färre kvinnoyrken än mansyrken är det svårare för kvinnor än för män att finna ett nytt arbete för dem som av hälsoskäl eller andra skäl vill byta yrke.

Utrikes födda har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden

Utrikes födda har generellt svårt att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. De invandrare som inte har fått fotfäste på arbetsmarknaden tidigare torde som äldre arbetskraft ha det särskilt svårt att få anställning.

År 1960 var antalet utrikes födda i åldrarna 50–64 år cirka 40 000 personer vilket motsvarar 3 procent av befolkningen i åldersgruppen. År 2000 var antalet drygt 200 000 personer vilket motsvarar 12 procent av befolkningen i åldersgruppen. Gruppen förväntas stabilisera sig på 300 000 personer om ytterligare ett antal år om den framtida migrationen förblir som i dag. Om 15 år kommer endast var tredje invandrare bland äldre medelålders att ha sitt ursprung i OECD-länderna (Ds 2000:69).

Personer som är födda utomlands har lägre arbetskräftsdeltagande, högre arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än dem som är födda i Sverige. Arbetskräftsundersökningarna visar att av

personer i åldersgruppen 50–64 år födda i Afrika, Asien eller Latinamerika var 57 procent inte sysselsatta under åren 1997–1999 jämfört med drygt 25 procent för födda i Sverige. Motsvarande andel ej sysselsatta för personer födda i USA och Europa utom Norden var 46 procent. De utrikes födda har också mindre kvalificerade och tyngre yrken med lägre lön, dålig arbetsmiljö och sämre karriärmöjligheter. Andelen egna företagare är däremot betydligt större bland personer med utländsk bakgrund än bland personer födda i Sverige. Vid slutet av år 1997 drevs 65 000 företag i Sverige av personer med utländsk bakgrund. Det motsvarar 13 procent av de sysselsatta med utländsk bakgrund jämfört med 8 procent för personer födda i Sverige.

Invandrades ställning på arbetsmarknaden har till stor del att göra med hur länge de har bott i Sverige, hur gamla de är när de flyttade till Sverige och var de är födda. Arbetslösheten är mer än tre gånger så hög för dem som varit i Sverige i kortare tid än tio år än för dem som varit här i minst 20 år. År 1999 var risken för arbetslöshet ändå 40 procent högre för de som bott i Sverige i 20 år eller längre jämfört med dem som är födda i Sverige. För dem som var äldre än 35 år när de kom till Sverige är risken för arbetslöshet två till tre gånger högre än för dem som kom före 13 års ålder. Arbetslösheten är betydligt högre för dem som är födda i Östeuropa, Afrika, Asien och Latinamerika än för dem som är födda i andra länder.

5.1.3 Vägarna ut ur arbetslivet

De flesta människor i 50-åldern har många års yrkesliv bakom sig, men i övrigt har gruppen inte mycket gemensamt. Bland dessa finns personer som på grund av sjukdom eller andra orsaker ser fram emot pensioneringen, personer som ser det som ett nederlag att behöva sluta och personer som aktivt söker arbete. För många är det fråga om rätten till arbete, men för andra en fråga om frihet från arbete. Utbildningsbakgrund, tidigare yrkeserfarenheter, nuvarande yrke, familjeförhållanden och bostadsort är faktorer som har betydelse för i vilken mån man kan eller vill vara aktiv på arbetsmarknaden.

Utträdet ur arbetslivet före 65 års ålder kan ske frivilligt genom rätten att göra förtida uttag av den allmänna pensionen och/eller av avtalspensionen, genom egen pensionsförsäkring eller genom

överenskommelser med arbetsgivaren om ersättning för att lämna anställningen i förtid. För vissa yrkesgrupper finns kollektivavtal som ger rätt att gå i pension före 65 års ålder. Många är dock av hälsoskäl mer eller mindre tvingade att lämna arbetslivet via förtidspension medan andra, på grund av arbetslöshet, försörjer sig på ersättningar från arbetslöshetskassan.

Varför lämnar många arbetsmarknaden i förtid?

Tidigt utträde från arbetsmarknaden brukar förklaras med stöd av utstöttningsmodellen eller attraktionsmodellen (Arbetslivsinstitutet 1996). Enligt *utstöttningsmodellen (push)* är det förhållanden på arbetsplatsen och på arbetsmarknaden som är orsaken till att många lämnar arbetslivet i förtid. Utstötning kan ske av ekonomiska skäl som har att göra med på vilket sätt arbetslivet är organiserat samt på ökade produktivitetskrav som leder till att personer med nedsatt arbetsförmåga stöts ut. Utstötning kan också ske på hälsomässiga grunder i arbeten som bryter ner arbetstagarnas hälsa och arbetsförmåga. Social utstötning pekar på att normer och social press kan bidra till att äldre arbetstagare som har möjlighet till annan försörjning påverkas att sluta för att ge plats åt någon yngre. *Attraktionsmodellen (pull)* förklarar utträdet med generösa ersättningsystem vid sjukdom, arbetslöshet och vid personalneddragningar som gör det attraktivt för individen att lämna arbetslivet.

Individens egen motivation (jump) tillsammans med de prioriteringar man vill göra mellan arbete och fritid kan vara ytterligare ett skäl för att lämna arbetslivet i förtid. Psykoterapeuten och författaren till boken *Den tredje åldern*, Patricia Tudor-Sandahl, uttrycker det så här:

Någonstans mellan femtio och sextio träder man in i ett gränsland som bär på ett stänk av vemod. Man är långt ifrån ung, men inte riktigt gammal, man vet var man har varit men vet inte vart man ska. Gamla sanningar ter sig förlegade. Man tvingas tänka i nya banor, ompröva värderingar, ifrågasätta idéer, ersätta gammal kunskap med ny, släppa fram hittills okända känslor. Det är ju nu man ska ta chansen att åstadkomma det att man har sagt att man ska göra sedan. Det är nu som är sedan. Nu har man chansen att förverkliga sina drömmar eller släppa taget om dem. Annars blir det för sent.

Utsättningsfaktorerna kan motverkas genom förbättringar i arbetsmiljön, förändrade attityder och stimulering av arbetsmark-

naden. Attraktionsfaktorerna kan motverkas genom skärpta regler för vem som är berättigad till ersättning och lägre kompensationsnivåer i ersättningsystemen. Det är däremot svårare att direkt påverka de individer som har låg motivation och de som valt pensionärlivet för att få mer fritid och göra det man inte hunnit med innan det är för sent. Indirekt bör deras vilja att vara kvar i arbetslivet kunna påverkas genom att arbetet görs mer attraktivt. Bättre förutsättningar att kombinera arbete och fritid, olika former av flexibla lösningar och en positiv löneutveckling kan vara ett sätt att påverka denna grupp.

Hur många personer i olika yrkesgrupper som planerar att lämna yrket eller arbetslivet före pensionsåldern har studerats i några studier från Riksförsäkringsverket (RFV), Arbetslivsinstitutet och Pensionsforum. I allmänhet är det en hög andel bland de tillfrågade som anger att de vill eller planerar att sluta före 65 års ålder. Resultaten varierar något beroende på hur frågorna ställs.

Enligt en undersökning som RFV genomförde år 2000 önskade 43 procent av de yrkesverksamma i åldrarna 35–64 år sluta arbeta före 65 års ålder, 26 procent önskade inte lämna arbetslivet i förtid och 31 procent var osäkra (Riksförsäkringsverket 2001a). Studien visade sammanfattningsvis att psykosocial arbetsmiljö, arbetsförmåga och ekonomiska förutsättningar är viktiga faktorer som inverkar på individens vilja att fortsätta arbeta fram till 65 års ålder.

Enligt Arbetslivsinstitutets enkät år 2001 svarade knappt 25 procent av dem som besvarat enkäten i åldrarna 25–64 år att de troligen inte kommer att arbeta fram till 65 år (Arbetslivsinstitutet 2001). Faktorer som har betydelse för de kvinnor som inte tror att de kommer att arbeta fram till 65 år är bristande stöd från arbetskamrater eller chefer. Kvinnor som är ensamstående tror i större utsträckning än sammanboende att de kommer att arbeta till den normala pensionsåldern. För männen är effekterna av belastning i den fysiska arbetsmiljön, dåligt hälsotillstånd och otillräcklig återhämtning av stor betydelse för hur länge man tror sig stanna kvar i förvärvslivet.

Utträdesålder

RFV har på uppdrag av SENIOR 2005 beskrivit på vilka sätt den faktiska pensionsåldern hittills har beräknats.

De olika sätt som beskrivits bygger på information antingen om vad som faktiskt har hänt eller prognoser utifrån tillgänglig information om olika åldersgruppers anknytning till arbetsmarknaden det givna året. Anknytningen till arbetsmarknaden kan beskrivas som arbetskraftsdeltagande enligt arbetskraftsundersökningarnas definitioner² eller utifrån inkomstslag. Utträdesåldern kan beräknas för dem som har etablerat sig på arbetsmarknaden och fanns i arbete vid en viss ålder eller beräknas utifrån hela befolkningen.

Tre typer av mått kan urskiljas:

- *Medelåldern för samtliga nyblivna förtids- och ålderspensionärer eller personer med sjukbidrag ett visst år.* Detta är ett faktiskt mått som inte tar hänsyn till att många lämnar arbetsmarknaden på annat sätt än genom pension eller sjukbidrag. Måttet påverkas dessutom kraftigt av de förtidspensioneringar som sker i unga år och ger därför inte en rättvisande bild av vid vilken ålder människor som haft en normal anknytning till arbetsmarknaden lämnar arbetskraften. Måttet ger för år 1999 en utträdesålder för kvinnorna på 60,1 år och för männen på 60,7 år. Detta mått ger relativt stora variationer mellan enstaka år beroende på antalet nybeviljade förtidspensioner under året.
- *Genomsnittlig utträdesålder för olika åldersklasser/kohorter.* Detta mått bygger på information om arbetskraftsdeltagande för de personer som uppnått 65 års ålder och tillhörde arbetskraften vid 50 års ålder. Uppgifter om anknytning till arbetsmarknaden hämtas från SCB:s arbetskraftsundersökningar. För att räknas som sysselsatt och befinna sig i arbetskraften räcker det med att ha arbetat minst en timme under undersökningsveckan. För de personer som var födda år 1935 och som fyllde 65 år under år 2000 var den genomsnittliga utträdesåldern för kvinnor 61,7 år och för män 62,1 år.
- *Förväntad genomsnittlig utträdesålder.* Detta mått är en prognos som bygger på information om arbetskraftsdeltagande i olika åldersgrupper det år man vill mäta. För år 1999 var den förväntade genomsnittliga utträdesåldern för personer som tillhörde arbetskraften vid 50 års ålder 61,6 år för kvinnor och 62,5 år för män. En liknande metod baserad på inkomster har också använts för att beräkna arbetslivets längd och antalet för-

² För att befinna sig i arbetskraften räcker det med att ha arbetat minst en timme under undersökningsveckan. Arbetslösa ingår i arbetskraften.

lorade arbetsår före 65 års ålder. Bedömningen om en person lämnat arbetskraften eller inte grundas på inkomstuppgifter. Medelriskerna att lämna arbetskraften i olika åldrar baseras på beteendet under perioden 1991–1995. Metoden överensstämmer i princip med den som används i befolkningsstatistiken för att beräkna den återstående medellivslängden från en viss ålder.

Måtten för genomsnittlig utträdesålder och förväntad utträdesålder tar hänsyn till alla utträdesvägar utom arbetslöshet. Däremot tar de inte hänsyn till partiella utträden. Utträde ur arbetslivet kan ske genom sjukdom eller pension som utfaller vid en viss ålder. Utträdet kan också ha föregåtts av långvarig arbetslöshet. Egna besparingar, makes inkomster eller andra släktingars inkomster kan vara andra tänkbara försörjningsmöjligheter.

Med hänsyn till bl.a. de förändringar som beräknas ske av försörjningskvoten är det viktigt att kunna följa utvecklingen avseende åldern för utträde ur arbetslivet. De mått som i dag används förutsätter att man antingen är yrkesverksam eller inte yrkesverksam. Mått som beskriver hur mycket man faktiskt arbetar saknas. Det finns därför anledning att konstruera ett mått för den faktiska åldern för utträde ur arbetslivet som kan visa på hur försörjningskvoterna förändras över tiden. För att nå fram till en mätbar definition av utträdet krävs det ytterligare utredning.

Utträdesvägar

RFV har på uppdrag av SENIOR 2005 beskrivit hur personer i åldersgruppen 55–64 år lämnar arbetslivet utifrån deras försörjningskällor. Undersökningen beskriver utvecklingen under perioden 1983–1999 och jämför förhållandena mellan olika åldersklasser. Som indikator på utträde ur arbetslivet har RFV använt förtidspension, tjänstepension, delpension, förtida uttag och ålderspension. Då sjukdom och arbetslöshet ofta föregår andra former av utträde har även sjukpenning och arbetslöshetsförsäkring undersökts.

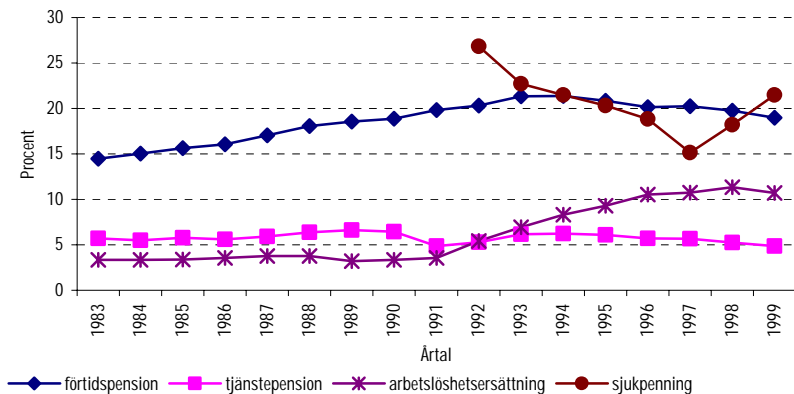
I denna studie menas med *arbetsinkomst* deklarerade inkomster av anställning eller inkomst av näringsverksamhet. Till *sjukpenning* räknas även havandeskapspenning, smittbärrpenning, arbetsskadeersättning och rehabiliteringsersättning. *Förtidspension* inkluderar även sjukbidrag. Med *tjänstepensioner*, som även kallas avtalspen-

sioner, menas pensionsförmåner som grundas på pensionsavtal mellan anställda och arbetsgivare. I *arbetslöshetsersättning* inkluderas ersättning från arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd eller aktivitetsstöd.

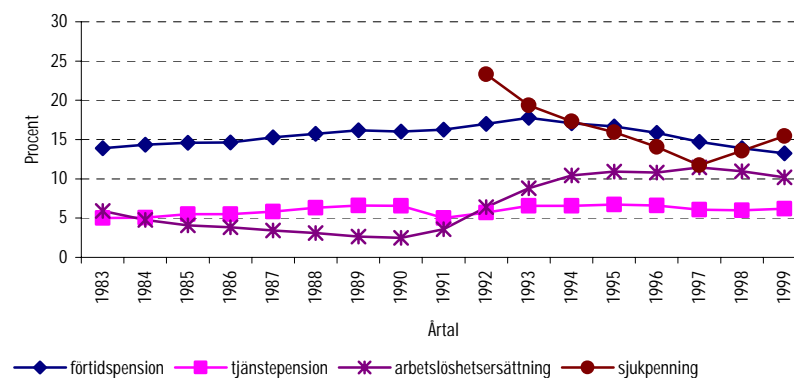
Studien visar att förtidspension var den vanligaste ersättning som kunde förknippas med utträde. Både förtidspension och sjukpenning är vanligare bland kvinnor än män. Skillnaden har ökat under perioden. Den näst vanligaste utträdesformen var tjänstepension. Tjänstepension blev allt vanligare i åldersgruppen 60–64 år under perioden 1983–1999. Andelen ökade bland både kvinnor och män från cirka 20 procent till 25 procent. Förtida uttag av ålderspension var under hela perioden den minst använda utträdesvägen. Möjligheten att nybeviljas delpension upphörde vid utgången av år 2000. Andelen med delpension steg från år 1987 då kompensationsnivån höjdes och var som högst i början på 1990-talet (drygt 10 procent för kvinnorna och drygt 15 procent för männen).

Figur 5.5. Andelen kvinnor och män i åldersgruppen 55–59 år som hade vissa inkomstslag åren 1983–1999. (Källa: Riksförsäkringsverket 2002)

Kvinnor

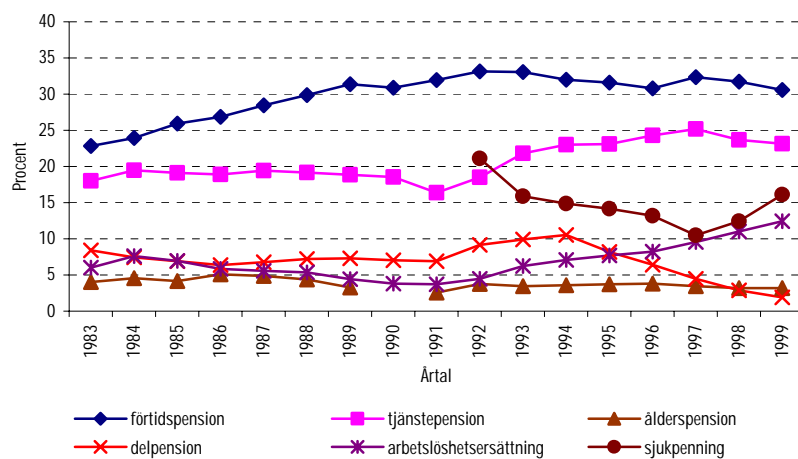


Män

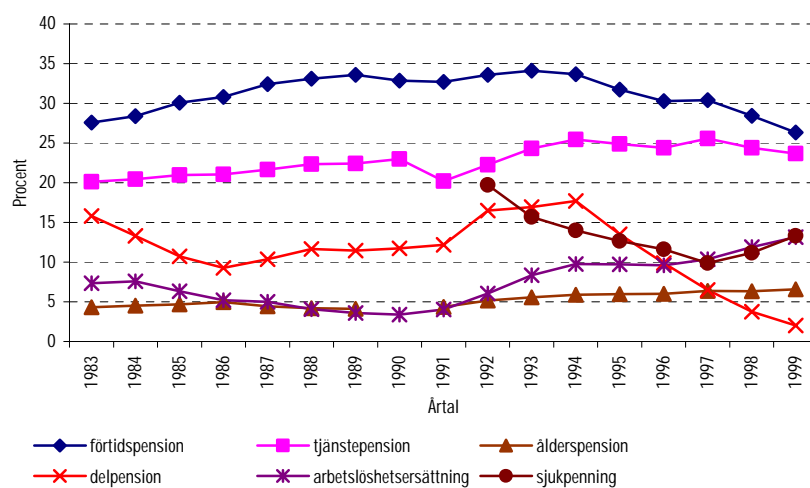


Figur 5.6. Andelen kvinnor och män i åldersgruppen 60–64 år som hade vissa inkomstslag åren 1983–1999 (Källa: Riksförsäkringsverket 2002)

Kvinnor



Män



En slutsats man kan dra från studien är att många, särskilt i de äldre åldersgrupperna, arbetar deltid och kombinerar lön från förvärvsarbete med ersättningar från olika utträdesvägar. En annan slutsats man kan dra är att konjunkturerna och regeländringar i socialförsäkringssystemet i hög grad har påverkat i vilken utsträckning olika utträdesvägar används. Utträdesvägarna varierar vidare mellan människor i olika åldrar.

Förvärvsarbete sker i större utsträckning på deltid i stigande ålder. Både förvärvsarbete och olika former av utträde kan kombineras med varandra. Olika former av avtalspension kan förekomma separat eller i samband med förtida uttag av ålderspension eller förtidspension. Det är också möjligt att vara arbetslös på deltid samtidigt som man har partiell pension i någon form. Dessutom kan man kombinera förtidspension med förtida uttag av ålderspension. Av kvinnor födda år 1935 har 95 procent vid 64 års ålder ersättning från någon av utträdesformerna samtidigt som 40 procent har arbetsinkomst. Bland männen har 92 procent ersättning från någon av utträdesformerna och 54 procent har arbetsinkomst.

Konjunkturerna har påverkat vägarna ut ur arbetslivet. Under lågkonjunkturen på 1990-talet var andelen personer i åldrarna 55–64 år med sjukersättning låg och andelen med arbetslöshetsersättning hög. Bland 55–59-åringarna har andelen med arbetslöshetsersättning minskat under år 1999, men var fortfarande 10 procent för både kvinnor och män.

Andelen personer i åldersgruppen 60–64 år med tjänstepension har ökat bland både män och kvinnor från cirka 20 procent i början av 1990-talet till cirka 25 procent år 1999. I åldersgruppen 55–59 år har däremot tjänstepensionerna inte så stor betydelse och andelen med tjänstepension har under hela 1980- och 1990-talen varit relativt konstant på cirka 5 procent.

De regler som styr pensioner och ersättningar vid sjukdom, arbetsskada och arbetslöshet har under senare år ständigt förändrats. Dessa förändringar i kombination med mångfalden av regler och att de ska handläggas av många olika aktörer gör det svårt för både de enskilda och handläggarna att veta vad som gäller i olika situationer. Denna osäkerhet om vilka regler som gäller, hur de hänger ihop, hur de ska tillämpas och vem som har ansvaret gör det svårt för alla aktörer att tillämpa systemen så som det är tänkt. Tydliga och stabila system som hänger ihop är en förutsättning för att alla parter på arbetsmarknaden ska kunna planera inför fram-

tiden. Det finns också uppenbara risker för att denna brist på överblick och sammanhang gör att det kan finnas regler som går emot varandra och motverkar det övergripande syftet.

Under hösten 2001 tillsatte Näringsdepartementet en arbetsgrupp, Seniorgruppen, med uppgift att bl.a. undersöka om författningar och kollektivavtal innehåller bestämmelser som kan betraktas som hinder för arbetsgivaren att anställa och behålla äldre arbetskraft. Arbetsgruppen ska lämna sin rapport under april 2002.

Arbets- och kompetenslinjen är grunden i den svenska arbetslivs- och arbetsmarknadspolitiken. Aktiva insatser ska prioriteras framför passivt understöd för att motverka utslagning på arbetsmarknaden. Riksdagens revisorer har granskat arbetslinjens tillämpning för äldre och lämnade sin rapport till riksdagen i juni 2000 (1999/2000:RR13). I rapporten pekar man på behovet av att regelverken blir tydligare, att tillämpningen av regelverken förbättras, att staten föregår med gott exempel och att de så kallade "äldreavgångarna" måste stoppas.

I syfte att stärka arbetslinjen har regeringen lagt propositionerna *En förnyad arbetslöshetsförsäkring* (prop. 1999/2000:98) och *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring* (prop. 1999/2000:139). Förslagen i båda propositionerna syftar till att skärpa aktivitetskraven och därigenom förhindra att arbetslöshetsförsäkringen blir en mer eller mindre permanent inkomstkälla. Aktivitetsgarantin är en åtgärd som syftar till att bryta "rundgången" mellan åtgärder och öppen arbetslöshet genom att ge den arbetsökande stabila och uthålliga aktiviteter fram till anställning eller utbildning i det reguljära utbildningssystemet. Aktivitetsgarantin infördes i augusti 2000 och vänder sig till personer som är långtidsarbetslösa eller som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Under mars 2002 deltog drygt 37 000 personer i aktivitetsgarantin. Av dessa var nästa 12 000 personer 55 år och äldre.

5.1.4 Arbetslivets omvandling

Branscher och yrken försvinner och nya tillkommer. Förre finansministern och generaldirektören vid EU-kommissionen Allan Larsson uttrycker det så här: "En uppskattning är att på tio år kommer 80 procent av den nuvarande tekniken att ersättas av ny och bättre teknik. Under samma period kommer arbetskraften att åldras och antalet unga människor med nyligen avslutad utbildning

att minska. Vi kan om tio år ha en situation där 80 procent av arbetskraften har en utbildning som är tio år eller äldre samtidigt som 80 procent av tekniken är ny.”

Arbetslivets förändring har beskrivits och analyserats av bl.a. Arbetslivsdelegationen (SOU 1999:69), Valfärdsbokslutet (SOU 2001:53) och Näringsdepartementets arbetsgrupp om den arbetsbetingade ohälsan (Ds 2001:28). Gemensamt för beskrivningarna är att faktorer i omvärlden som påverkat utvecklingen har att göra med internationaliseringen, med ökad internationell konkurrens och med den teknologiska utvecklingen. Omvärlden har blivit mer komplex och det har blivit svårare att förutse förändringar och konsekvenserna av förändringarna. För att kunna utvecklas och överleva i denna situation har många företag, myndigheter och organisationer valt nya strategier och metoder för att möta utvecklingen. En generell strategi för att kompensera oförutsägbarheten är ökad flexibilitet. Strukturuomvandlingar och omorganisationer sker i allt snabbare takt.

Som en följd av de ekonomiska och teknologiska förändringarna antas arbetets karaktär ha präglats av förändringar inom framför allt tre områden. För det första höjs den genomsnittliga kvalifikationsnivån, dels via strukturell omvandling där yrken och branscher med höga kvalifikationsnivåer expanderar medan enklare verksamheter minskar i utbredning, dels genom att kvalifikationsnivåerna ökar inom existerande yrken och branscher. För det andra antas arbetsintensiteten öka. Prestationskraven på de anställda tenderar att öka och arbetstakten drivs upp. För det tredje antas rörligheten öka mellan olika arbetsgivare genom flexiblare anställningsrelationer.

I en empirisk studie inom ramen för Valfärdsbokslutet har man undersökt om dessa förändringar verkligen har skett under 1980- och 1990-talen (SOU 2001:53). Studien bekräftar att förändringar har skett i den riktning man antagit, men att förändringarna sker mycket långsammare och i mindre skala än vad man ofta föreställer sig. Studien visar på att vissa aspekter av arbetsförhållandena förbättras samtidigt som andra försämras. Eventuella förändringar tenderar vidare att omfatta vissa grupper av anställda samtidigt som andra i huvudsak lämnas oberörda.

Den genomsnittliga höjningen av kvalifikationsnivåerna är en följd av strukturuomvandlingen, som innebär att yrken och branscher med relativt höga kvalifikationskrav växer medan andra yrken och branscher går tillbaka. Vid sidan av strukturuomvandlingen

tycks dock de befintliga jobbens genomsnittliga kvalifikationsnivåer vara stabila.

Föreställningen om ökad mental anspänning i arbetet är enligt forskarna välgrundad. Den negativa stressen i arbetet ökade under 1980- och 1990-talen. Arbetsintensiteten har dock utvecklats påfallande ojämnt i olika typer av verksamheter. Den negativa stressen har blivit mer utbredd inom branscher som vård, omsorg och utbildning samt inom handel, hotell- och restaurangverksamhet. Inom arbetslivet i övrigt, t.ex. inom industrin, har däremot ingen avgörande förändring av arbetets genomsnittliga intensitet kunna observeras.

Föreställningen om ökad rörlighet och de stabila anställningskontraktens upplösning är, enligt studien, kraftigt överdriven. De långa anställningstidernas utbredning har trendmässigt ökat fram till år 1991 och varit relativt konstanta sedan dess. Bara bland privat anställda tjänstemän har anställningsstabiliteten minskat.

Andra forskare har uppmärksammat värdeförändringarna i arbetslivet. På den nya arbetsmarknaden betonas flexibilitet, självförverkligande och utveckling. Det saknas vanemässighet i både arbetet och arbetssättet, något som präglade gårdagens värderingar och arbetsmarknad. Förr lade man stor vikt vid trygghet, jämlikhet och kollektivets bästa. För att gårdagens värderingar skulle kunna uppnås var det viktigt med vanor och rutiner, som trygghet för både individen och kollektivet (Nilsson 1999).

De som i dag är i femtioårsåldern började sin yrkeskarriär på 1960- och 1970-talen. Vilken beredskap, vilja och förmåga har dessa åldersgrupper att anpassa sig till de nya värderingarna? Parallellt med att de yttre omständigheterna förändras så förändras också våra värderingar, även om det tar mycket längre tid. Våra värderingar är i allmänhet bundna till de olika generationernas uppväxthistoria och de levnadsförhållanden som då rådde och de ändras inte i stort under resten av livets olika faser (Pettersson & Geyer 1992). Är det så att förutsättningarna kommer att vara bättre för yngre generationer som trädde in på arbetsmarknaden under 1990-talet? Har de yngre generationerna värderingar som gör det lättare att anpassa sig till ett arbetsliv som ständigt förändras och att lära sig hantera de nya förutsättningarna?

5.2 Strategier för ett livsloppsanpassat arbetsliv

SENIOR 2005 konstaterar:

Viljan och orken att förvärvsarbeta efter 50 år är ett resultat av tidigare yrkeserfarenheter. En del har tappat motivationen, andra har arbetsskador och långa sjukskrivningsperioder bakom sig. Arbetsförhållanden och de möjligheter till kompetens- och karriärutveckling som erbjuds under tidigare perioder av yrkeslivet har stor betydelse för senare delen av yrkeslivet.

Negativa attityder bland arbetsgivare, fackliga företrädare och andra aktörer som har inflytande på personalpolitiken kan vara ett allvarligt hinder för de äldres möjligheter till arbete och utveckling. Attityderna bottenar många gånger i brist på insikt och kunskap om vad de äldre kan och vill göra samt brist på kunskaper om vad åldrandet innebär.

SENIOR 2005 anser:

- Goda arbetsförhållanden och möjlighet till kompetens- och löneutveckling under *hela yrkeslivet* är en viktig förutsättning för att fler i den äldre arbetskraften ska vilja, orka och kunna arbeta. Under slutet av yrkeslivet kan det dock vara motiverat med *särskilda insatser* som t.ex. att anpassa arbetsuppgifterna till den enskildes arbetsförmåga, erbjuda kompetensutveckling och flexibla arbetstider.
- Vi anser att det finns ett stort behov av samverkan mellan regeringen, berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och arbetslivsforskningen för att gemensamt utarbeta strategier och vidta åtgärder så att utvecklingen att fler lämnar arbetslivet i förtid kan vändas. En sådan samverkan kan med fördel ske i ett nationellt projekt. Syftet bör vara att stödja och stimulera utvecklingen av arbetslivet så att arbetsförhållandena bättre anpassas till de äldres arbetsförmåga, det blir lättare för äldre i arbetslivet att börja nya yrkeskarriärer, möjligheterna till flexibla arbetstider förbättras och möjligheterna att kombinera pension med förvärvsarbete ökar. Egenföretagarna är ofta yrkesaktiva längre än anställda och många ser egenföretagande som ett sätt att kunna kontrollera sin arbetssituation. Att stimulera och underlätta egenföretagande är därför angeläget.

- Attityderna till den äldre arbetskraften måste förändras. Det kan ske genom bl.a. saklig information om vad åldrandet innebär och insikter om vilka värden den äldre arbetskraften har för verksamheten. Inrotade uppfattningar om åldrandet som omöjligt att påverka och att åldrandet innebär en försvagning som direkt kan kopplas samman med åldern måste brytas.

Den kronologiska åldern ger människor olika roller under livets olika faser. Någon gång mellan 61 och 67 år förväntas vi gå från arbetslivet till ett liv efter pensioneringen. Den övergången är en vändpunkt där livsloppet förändras drastiskt för många människor. För en del är övergången planerad och förberedd men för andra sker den oväntat och vid fel tidpunkt.

I ett livsloppsanpassat arbetsliv ges varje individ möjlighet att påverka sitt eget livslopp så att utbildning, arbete och fritid kan ske parallellt. De mentala och juridiska barriärer som finns mellan arbetslivet och livet som pensionär bör rivas och de normer, attityder och regelverk som förhindrar ett flexibelt livslopp bör ändras och omprövas. Många regelverk är konstruerade och tillämpade på ett sätt så att övergången från arbetslivet till ett liv efter pensioneringen sker abrupt och definitivt på grund av sjukdom, arbetslöshet eller ålder.

Att bryta åldersbarriärer, ge förutsättningar för ett mer flexibelt livslopp och skapa bättre villkor för fler äldre att orka, kunna och vilja vara kvar i arbetslivet kräver bl.a. följande insatser:

- Anpassning av arbetsförhållandena utifrån de äldres arbetsförmåga och förutsättningar
- Skapa förutsättningar för utveckling i arbetet och att kunna starta nya karriärer
- Förbättra möjligheterna till flexibilitet när det gäller arbetstider och arbetsuppgifter under slutet av arbetslivet
- Stimulera fler att kombinera förvärvsarbete och pension.

5.2.1 Strategier

Många åtgärder och många aktörer

Att vända trenden där allt fler träder ut ur arbetsmarknaden allt tidigare tar tid och kräver många olika åtgärder inom olika områden

och i samverkan med många aktörer. Samhällets intresse av att öka andelen sysselsatta bland äldre bör kunna förenas med arbetsgivarnas intressen att få tillgång till kompetent och erfaren personal och äldre personers egna intressen av att få vara aktiva i arbetslivet utifrån sina egna förmågor och förutsättningar.

Regeringen, berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer och arbetslivsforskningen måste alla medverka i ett långsiktigt arbete för att stärka de äldres ställning i arbetslivet. I Danmark, Norge och Finland finns redan nationella program för detta. Gemensamt för dessa är att aktiviteterna sker i samverkan mellan berörda departement, myndigheter, arbetsmarknadens parter och intresseorganisationer. Bland annat har stora informationskampanjer genomförts. Särskilda satsningar har gjorts för att föra vidare forskningsresultat och erfarenheter från utvecklingsprojekt. I Danmark bygger man upp en elektronisk verktygslåda för att sprida information och inspirera arbetsgivare, fackliga företrädare och arbetsförmedlingar till att utveckla metoder och verktyg för att stärka de äldres ställning i arbetslivet. I Norge har organisationen Senter for seniorpolitikk uppgiften att förmedla kunskaper och erfarenheter och stödja och inspirera arbetet med att utveckla personalpolitiken för de äldre. Inom ramen för alla de tre nationella programmen finns statliga utvecklingsmedel som arbetsgivare kan söka för att utveckla seniorpolitiken. Särskilda satsningar har gjorts på forskning om äldre i arbetslivet. Regelverken har setts över och i Finland har förändringar gjorts i bl.a. pensionssystemen, arbetarskyddet och personalutbildningen.

Motsvarande behov av samverkan, samsyn och gemensamma strategier mellan aktörerna på arbetsmarknaden har uppmärksammats i Sverige av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet. Arbetsgruppens uppgift var att analysera den stora ökningen av arbetsbetingad ohälsa som har samband med stress och andra organisatoriska och sociala faktorer. En slutsats man drar i rapporten *Långsiktig verksamhetsutveckling ur ett arbetsmiljöperspektiv* (Ds 2001:28) är att staten inte ensam, genom lagstiftning, tillsyn och resurstillskott kan minska den arbetsrelaterade ohälsan. Arbetsgruppens uppfattning är att det krävs en bred samsyn i form av en trepartsdialog där regeringen, inklusive berörda myndigheter, och arbetsmarknadens parter bör försöka få en gemensam referensram och ett gemensamt synsätt när det gäller orsakerna till ökningen av den stressrelaterade ohälsan i arbetslivet för att sedan

komma överens om vilka områden eller frågor som är viktigast att ta sig an för att hejda denna utveckling. Äldre i arbetslivet är ett av de områden som är angelägna att ta upp inom ramen för trepartsdialogen. Trepartssamtal mellan regeringen och arbetsmarkandens parter har inletts. Ett sekretariat har upprättats inom regeringskansliet och en avstämning av arbetet ska göras i slutet av juni 2002.

Både generella och åldersspecifika åtgärder

Viljan och orken att förvärvsarbeta efter 50 års ålder är ett resultat av tidigare yrkeserfarenheter. En del har tappat motivationen, andra har arbetsskador och långa sjukskrivningsperioder bakom sig. Arbetsförhållanden och de möjligheter till kompetens- och karriärutveckling som erbjuds under tidigare perioder av yrkeslivet har stor betydelse för den senare delen av yrkeslivet. Goda arbetsförhållanden och möjlighet till kompetensutveckling under hela yrkeslivet är därför en förutsättning för att den äldre arbetskraften ska vilja och orka fortsätta i yrkeslivet. Likaväl som yngre behöver särskilda insatser för att etablera sig i yrkeslivet behöver äldre i slutet av sitt yrkesliv särskilda insatser för att anpassa arbetsförhållandena. Insatser som t.ex. att anpassa arbetsuppgifterna till den enskildes arbetsförmåga, kompetensutveckling och flexibla arbetstider.

På Senter for seniorpolitikk i Norge förs en diskussion om kopplingen mellan generella och åldersspecifika åtgärder i termer av livsfasorienterad personalpolitik och seniorpolitik. Den livsfasorienterade personalpolitiken utgår från att vi rör oss genom olika faser i livet och att varje livsfas medför olika behov, krav, begränsningar och möjligheter. Yrkeslivet bör därför ses som en del av en människas många livsprojekt. Livsfaspolitiken gäller hela yrkeskarriären och bygger på en förståelse av att de anställdas prestationer i arbetslivet varierar och inte nödvändigtvis följer givna normer. Seniorpolitiken däremot tar utgångspunkt i avslutningen av yrkeskarriären. De personalpolitiska åtgärder som är aktuella för andra grupper gäller även seniorerna, men det kan ändå vara nödvändigt att erbjuda speciella insatser som t.ex. att anpassa arbetsuppgifterna till den enskildes arbetsförmåga, erbjuda kompetensutveckling och flexibla arbetstider.

Arbetsgivarnas attityder

De äldres möjlighet till yrkesaktivitet påverkas till stor del av omgivningens attityder. Det handlar om arbetsgivarens vilja att anställa, anpassa arbetsförutsättningarna och vidareutveckla personalen. Men det handlar också om arbetskamraternas vilja till samarbete, de fackliga företrädarnas agerande samt arbetsförmedlingens och försäkringskassans tillämpning av regelverken.

Äldre i arbetslivet är man redan vid 45 år, enligt de uppfattningar som arbetsgivare uttryckte i en personalekonomisk studie som Alecta gjort på uppdrag av SENIOR 2005 (bilagedel C). Arbetsgivarna upplevde inte de äldres allt tidigare utträde från arbetslivet som ett problem. Man ville i stället unna de äldre medarbetare som vill gå i pension i förtid att göra detta, snarare än att aktivt arbeta med att få dem att stanna kvar. Äldre i arbetslivet beskrivs spontant av de tillfrågade cheferna som personer i åldern 45–55 år och med lång erfarenhet inom en eller flera branscher. Cheferna och arbetsledarna förknippar alltså inte äldre arbetskraft med personer som är 55 år och äldre. I övrigt betraktar cheferna äldre i arbetslivet som personer, vilka kan bemöta och lyssna på kunders behov, vill ha mer fritid och vill gå i pension. Äldre i arbetslivet förknippas också med personer som har hög närvaro på arbetet men arbetar långsammare. Äldre ansågs vidare ha svårare att acceptera att arbetet förändras och att man måste lära sig nytt för att hänga med.

Sju av tio arbetsgivare uppger att de sällan eller aldrig nyanställer personer över 50 år och varannan arbetsgivare instämmer i påståendena att yngre är bättre utbildade än äldre och att yngre har lättare att ta till sig förändringar på arbetsplatsen än äldre. Det konstaterar RFV i rapporten *Arbetsgivarens attityder till äldre yrkesverksamma* (Riksföresäkringsverket 2001c). Inom branschen för finansiell verksamhet och inom utvinnings- och tillverkningsindustrin instämmer mer än varannan arbetsgivare i påståendena. Inom utbildningsområdet, där erfarenhet har stor betydelse, anses det däremot i mycket liten utsträckning att yngre är bättre utbildade. Trots att i genomsnitt ungefär hälften av alla arbetsgivare anser att yngre är bättre utbildade än äldre är det knappt en femtedel som anser att yngre är mer produktiva.

Av RFV:s rapport framgår vidare att 41 procent av arbetsgivarna anser att äldre inte borde arbeta kvar längre och nästan lika många, 34 procent, är tveksamma. En fjärdedel anser att de äldre inte uppskattas tillräckligt på arbetsplatsen. Arbetsgivare inom den statliga

sektorn anser i lägst grad att äldre borde arbeta kvar till den ordinarie pensionsåldern. Mest positiva till att äldre anställda arbetar till 65 års ålder är arbetsgivarna inom den kommunala sektorn.

Arbetsgivarnas föreställning om skälen varför äldre anställda vill sluta och de skäl som arbetstagarna anger för att vilja sluta i förtid skiljer sig åt. Av arbetsgivarna anger 25 procent att det är arbetsförhållandena som är den vanligaste orsaken till att äldre lämnar arbetslivet i förtid (Riksförsäkringsverket 2001e), medan drygt 60 procent av arbetstagarna ser arbetsförhållandena som viktiga vid beslut om förtida avgång (Riksförsäkringsverket 2001a). Enligt samma källor anser 10 procent av arbetsgivarna att privata skäl är den viktigaste orsaken till förtida pension, medan 90 procent av arbetstagarna anger familj och fritidsaktiviteter som viktiga faktorer när de planerar för att lämna arbetslivet.

Att förändra attityder tar lång tid och kräver systematik och tålmodighet av alla aktörer på olika nivåer. Informationsinsatser, att lyssna till de anställdas önskemål, tydliga regler och överensstämmelse mellan ord och handling kan vara medel i ett långsiktigt arbete med att förändra attityderna.

Det är viktigt att bryta inrotade uppfattningar om åldrandet som omöjligt att påverka och att åldrandet innebär en försvagning som direkt kan kopplas samman med åldern (Solem 1996). Solem menar att argumentationen och informationsinsatserna inte enbart ska peka på de positiva dragen i de äldres arbetsförmåga utan också föra in betydelsen av åldersbalans i arbetsstyrkan, möjligheterna att få avkastning på investeringar i vidareutbildning och de demografiska förändringarna som gör arbetslivet mer beroende av att hålla fast vid äldre arbetskraft.

Alectas personalekonomiska studie kan vara ett bidrag till den svenska diskussionen inom detta område. En intressant iakttagelse i rapporten är att många av de värden som äldre besitter återfinns i den önskebild cheferna har av den värdefulla medarbetaren. Det är värden som lojalitet, erfarenhet och trygghet, vilka alla har stor betydelse för arbetsgruppens gemensamma arbetsprestation.

Många centrala aktörer inom näringslivet, fackförbund och myndigheter uttalar sig positivt om den äldre arbetskraften. Trots detta finns det ännu inte så många exempel på att man faktiskt *gör* något. Vad man gör och hur man handlar överensstämmer inte alltid med de värden som man säger att man står för. Man kan ge uttryck för positiva hållningar till äldre, men visa lite av detta i praktiken vid rekrytering, befordran och utbildning av äldre. För

att ge trovärdighet åt uttalandet krävs det överensstämmelse mellan ord och handling. Målsättningar och policy på alla nivåer bör följas upp med tydliga regler som begränsar möjligheterna för enskilda tjänstemän att agera utifrån sina egna attityder. Det bör t.ex. finnas en överensstämmelse mellan företagsledningens policy för personalpolitiken och personalhandläggarnas agerande.

Arbetstagarnas attityder

Några aktuella intervjuundersökningar visar att en stor del av befolkningen inte vill eller tror att de kommer att arbeta fram till 65 års ålder. Riksförsäkringsverkets studie från år 2001 (Riksförsäkringsverket 2001a) visar att 62 procent av personerna i åldersgruppen 35–64 år som ingår i arbetskraften önskar lämna yrkeslivet för 65 års ålder. Arbetslivsinstitutets studie samma år (Arbetslivsinstitutet 2001) visar att knappt 25 procent av arbetskraften i åldrarna 25–64 år har tagit avstånd från påståendet "Jag kommer troligen att arbeta fram till normal pensionsålder". För många är det ett aktivt val att sluta så snart ekonomin tillåter det, för andra är det en nödvändighet beroende på nedsatt hälsa eller svårigheter för arbetslösa att få ett nytt arbete. Andra får erbjudanden om ekonomisk kompensation för att lämna anställningen i förtid för att ge plats åt yngre.

Det är inte enbart arbetsgivarnas föreställning om de äldres arbetsförmåga som är avgörande för de äldres ställning i arbetslivet. Arbetstagarens självbild och föreställning om vilka utvecklingsmöjligheter som finns på arbetsplatsen är i hög grad avgörande för hur karriären i slutet av yrkeslivet utvecklas (Lyng 1999). Det är rimligt att anta att relationen till arbetet förändras med åldern och i takt med att man får mer erfarenhet. Ett långt arbetsliv i samma yrke där man skaffat sig stora erfarenheter av arbetsuppgifterna kan bidra till att arbetet uppfattas som alltför enkelt och enahanda. Om arbetskraven däremot är för stora och om man saknar kunskaper för att utföra uppgifterna kan arbetet upplevas som ångestfyllt. Att förändra arbetstagarnas attityder till arbetet handlar därför många gånger om att finna en balans mellan krav och förutsättningar som ger både intellektuell och emotionell stimulans.

Stimulera och stödja egenföretagande

År 1999 var 39 500 personer i åldern 65 år och äldre egna företagare (SCB, RAMS). Det motsvarar 34 procent av de yrkesaktiva personerna 65 år och äldre. Andelen av de yrkesaktiva som är egna företagare ökar med stigande ålder. I åldersgruppen 55–59 år var andelen 12 procent och i åldersgruppen 60–64 år 16 procent. Genomgående är män egna företagare i betydligt högre grad än kvinnor. Den dominerande näringsgrenen för egenföretagare var jordbruk, som sysselsatte 13 procent av de yrkesaktiva. Övriga näringsgrenar med många äldre egenföretagare är handel, byggnadsindustri, transportverksamhet, fastighetsförvaltning, sjukvård och personlig service.

För personer som har yrkesarbetat i många år och skaffat sig kunskaper, erfarenheter och kontakter kan egenföretagande vara ett intressant alternativ till anställning för att kunna styra och kontrollera sin arbetssituation. Arbetslivsinstitutets enkätstudie (Arbetslivsinstitutet 2002) visar att många som vill fortsätta yrkeslivet efter normal pensionsålder vill göra det som egna företagare och att de som redan är egenföretagare är nöjda med sitt yrke och vill fortsätta som egenföretagare.

Utgångspunkten för många äldre som startar eget företag är den kompetens och de kontakter man har skaffat sig i tidigare anställningar. Det är därför naturligt att etablera sig som egenföretagare i samma bransch som man tidigare har varit verksam i och ha sin tidigare arbetsgivare som kund. Eventuella hinder som kan försvåra eller omöjliggöra för den anställde att övergå från anställning till egen företagare bör utredas. Att underlätta egenföretagande är också en fråga om att ha kunskap om både regelverk och villkoren för att bedriva ett eget företag. Information finns i dag att hämta på många olika håll, från både offentliga myndigheter och enskilda organisationer. De äldre som en grupp har hittills inte uppmärksamats i kampanjer för att starta egna företag. Behovet av och formerna för hur informationen till de äldre kan förmedlas bör utredas. Dessutom bör förutsättningarna för riktade informationskampanjer om de möjligheter eget företagande kan innebära för äldre personer utredas.

5.3 Individuellt anpassade arbetsmiljöer

SENIOR 2005 konstaterar

Arbetsförmåga beror *både* på de egna resurserna och på arbetsförhållandena. Förändringarna i de mänskliga resurserna är individuella och kan variera i olika faser av livet. I vilken mån man på företagen kan tillgodogöra sig de äldres kompetens och tillgodose de äldres önskemål om personligt anpassade arbetsvillkor handlar till stor del om kunskaper om vad åldrandet innebär och att det finns en arbetsledning som kan anpassa arbetsförutsättningarna utifrån individens förmåga. Den anställda måste också ta sitt ansvar genom att aktivt delta i frågor som rör arbetets organisation och hur arbetet utförs samt utnyttja de möjligheter till friskvårdsaktiviteter som erbjuds och följa gällande skyddsföreskrifter.

Dagens arbetsmarknad handlar ofta om heltidsarbete eller inget arbete alls. Denna "antingen-eller-syn" gagnar inte möjligheten att arbeta för många äldre. Arbetsgivarnas krav på flexibilitet för att kunna anpassa produktionen till snabbt förändrade förutsättningar kan också ge möjligheter till att anpassa arbetsförhållanden till de anställdas önskemål och behov avseende anställningsformer, arbetstider, arbetsuppgifter och arbetsplatsens förläggning.

Utredningen om handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet gör bedömningen att arbetsgivaren enligt nuvarande lagstiftning har ett omfattande ansvar för att de anställda inte skadas eller drabbas av ohälsa i arbetet. På grund av bristande kunskaper åsidosätts dock lagstiftningen. Det finns därför, enligt utredningen, anledning att göra en samlad redovisning av arbetsgivarens ansvar i hälsoarbetet bland de äldre.

SENIOR 2005 anser:

- Ledarskapet har en avgörande betydelse för att de äldres kompetens tas tillvara och att arbetsförutsättningarna anpassas utifrån individens arbetsförmåga. Det är viktigt att chefer på alla nivåer har kunskaper om hur arbetsförmågan påverkas av åldrandet.

- Arbetsmiljöåtgärder är ofta lönsamma. Personalekonomiska analyser bör därför vara ett redskap för att bedöma värdet av investeringar i personalen.

5.3.1 Den äldre arbetskraftens arbetsförmåga

Arbetslivsinstitutet har i slutkommentarerna från forskningsprogrammet *Arbete efter 45* (Arbetslivsinstitutet 1996) lyft fram följande fyra huvudresultat:

- Gruppen äldre personer är inte enhetlig. Variationen bland exempelvis 55–65 åringars kapacitet, förmågor och intressen är stor, i många fall större än bland yngre.
- Människors förmågor både minskar och ökar under hela livet och det går inte att påvisa någon generell försämring med ökad ålder fram till pensionsåldern. Problem för äldre hänger i stor utsträckning samman med de villkor under vilka de har arbetat. Eventuella problem och bristande förmågor speglar snarare deras arbetshistoria än deras ålder.
- Försämringar med ökad ålder har framför allt noterats för funktioner som har biologisk-fysiologisk grund. Försämringarna kan i många fall vägas upp av förbättrade funktioner i andra avseenden eller kompenseras genom hjälpmedel och förbättringar i arbetsmiljön.
- Medelålders och äldre personer kan lära och utvecklas under hela livet men de lär sig ofta på ett annat sätt än yngre.

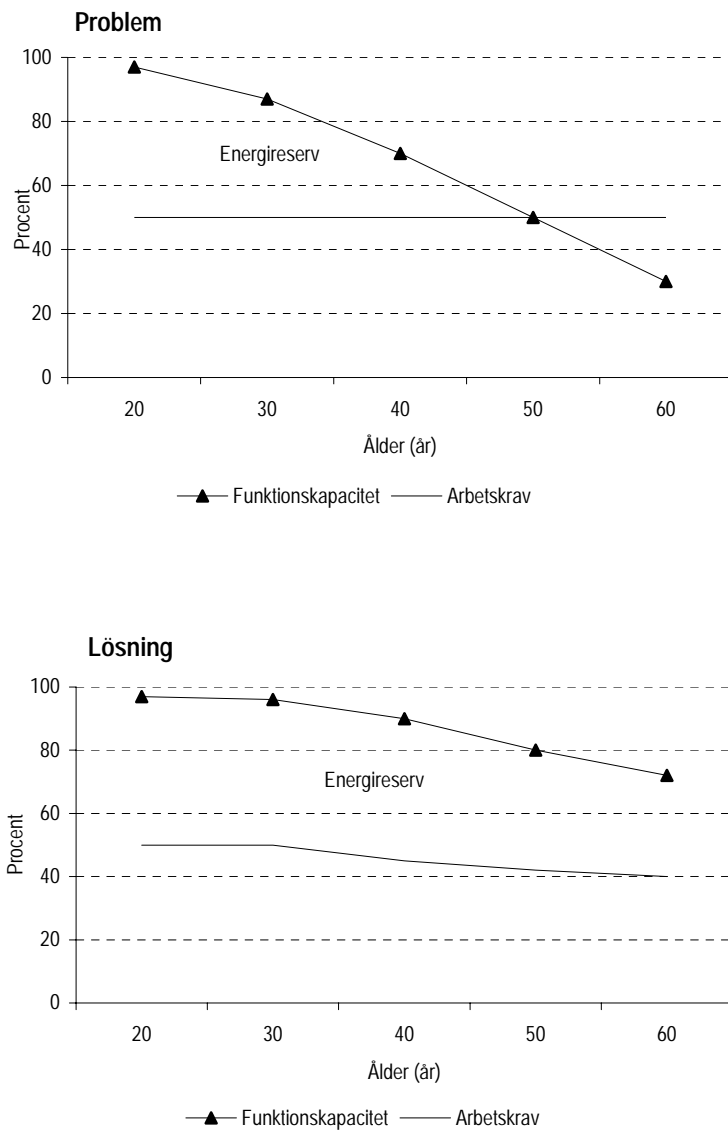
I rapporten *Ageing workers in the European Union* (Ilmarinen 1999) har professor Juhani Ilmarinen vid Institutet för arbetshygien i Finland sammanställt den forskning som bedrivits på institutet. Forskningsresultaten visar att förändringar av arbetsförmågan hos personer över 50 år är mycket individuell och att det går att behålla äldre i arbete genom att anpassa arbetsförhållanden och arbetsmiljö. I rapporten sammanfattas forskningsresultaten i 28 rekommenderade åtgärder för att förbättra arbetsförmågan bland äldre. Rekommendationerna rör ergonomi, pauser och tid för återhämtning, möjligheter att påverka arbetsuppgifterna, arbetstempo och arbetsmetoder. Ledarskapets betydelse betonas, liksom möjligheten för de äldre att påverka arbetstiden och dess förläggning. Möjligheterna till deltidsarbete och allmänt hälsofrämjande insatser

samt tillgång till utbildning och utveckling i arbetet är ytterligare några områden som tas upp i rekommendationerna. Med stöd av forskningsresultaten pågår praktiskt utvecklingsarbete vid ett antal företag. Utbildnings- och informationsmaterial har tagits fram för att stimulera och vägleda arbetsgivarna i deras förändrings- och utvecklingsarbete.

Enligt Ilmarinen är arbetsförmåga ett relativt begrepp som refererar både till den enskildes resurser i form av hälsa, utbildning, erfarenheter, motivation och till arbetstillfredsställelse samt arbetsförhållanden. Personliga resurser behöver inte innebära att personen har en hög arbetsförmåga om inte arbetsförhållandena är hyggliga. På samma sätt kan goda arbetsförhållanden inte uppväga svaga personliga förutsättningar. Ilmarinen har visat att arbetsförmågan generellt sjunker med stigande ålder, men variationerna ökar. Både män och kvinnor i fysiskt tunga arbeten hade lägre genomsnittlig arbetsförmåga än de personer som hade mentalt krävande arbeten.

Grundproblemet är enligt Ilmarinen att arbetets krav och mänskliga resurser utvecklas i olika riktningar. Förändringarna i de mänskliga resurserna är individuella och kan variera, exempelvis i relation till olika typer av funktionskapacitet (fysisk, psykisk och social) i olika faser av livet. Den mest åldersberoende av dessa funktionskapaciteter är den fysiska. Att den fysiska kapaciteten försämras med åldern är ett naturligt biologiskt faktum. Problemet är att arbetets krav inte följer de naturliga biologiska förändringarna i människokroppen. Ilmarinen illustrerar problemet enligt figur 5.7 nedan.

Figur 5.7. Arbetets krav och funktionskapacitet vid olika åldrar. Problem och lösning enligt Ilmarinen



Figuren ovan illustrerar hur funktionskapaciteten och energireserven avtar med stigande ålder samtidigt som arbetskraven ligger kvar på samma nivå. Den bibehållna kravnivån tär på den åldrande

medarbetaren mer än tidigare och hans eller hennes chanser att återhämta sig från situationen minskar avsevärt. Den ökade belastningen och den minskade förmågan att återhämta sig leder först till fysisk smärta och, om det fortsätter, till frånvaro, sjukdom, minskad arbetsförmåga och inte sällan oförmåga att arbeta.

Enligt Ilmarinen ligger lösningen i att både minska de fysiska kraven i arbetet och att stärka den individuella fysiska förmågan. Dessa aktiviteter kan göra att en medarbetare kan bibehålla sin energireserv på en relativt oförändrad nivå fram till arbetslivets slut.

5.3.2 Under vilka förhållanden kan och vill äldre förvärvsarbeta?

Under senare år har flera undersökningar gjorts för att få en uppfattning om hur många som vill lämna arbetslivet före normal pensionsålder. Resultaten visar att nedsatt hälsa och arbetsförmåga liksom alltför höga krav i arbetet har stor betydelse för viljan och möjligheterna att vara kvar i yrkeslivet fram till normal pensionsålder.

Arbetslivsinstitutets enkät, som finns redovisad i rapporten *Ett hållbart arbetsliv för alla åldrar* (Arbetslivsinstitutet 2001), visar att en dryg tredjedel av de som besvarat enkäten uppfattar sitt arbete som så mentalt och/eller fysiskt ansträngande att de inte tror att de kommer att orka arbeta kvar till normal pensionsålder. Anmärkningsvärt är att en relativt stor andel i åldersgruppen 25–34 år uppfattar arbetet som alltför ansträngande. En stor andel av dem som inte tror sig orka arbeta i framtiden uppger nedsatt arbetsförmåga, vilket gör att det också finns skäl för att de faktiskt kommer att lämna arbetskraften i förtid. Sammantaget är de mest betydelsefulla faktorerna för att man inte tror sig orka arbeta kvar i sitt yrke: alltför höga krav i arbetet, brist på möjligheter till utveckling och brist på möjligheter att använda sin yrkeskompetens samt bristande/försvårade förutsättningar för att utföra ett bra arbete. Resultaten pekar också på vikten av att kunna känna stolthet, både över det egna arbetet och över den organisation man tillhör.

Arbetslivsinstitutet har på uppdrag av SENIOR 2005 bearbetat underlaget från enkäten för att belysa villkoren i arbetet och attityder till arbete och pensionering för ett representativt urval av befolkningen i åldrarna 50–75 år (Arbetslivsinstitutet 2002). Drygt

hälften av personerna i arbetskraften i åldrarna 50–64 år tror att de kommer att arbeta fram till normal pensionsålder, men det är stora skillnader mellan män och kvinnor. Andelen som tror att man kommer att arbeta kvar ökar med åldern.

Tabell 5.2. Andelen personer i åldrarna 50–64 år som tror att de kommer att arbeta fram till normal pensionsålder

| Ålder | Män | Kvinnor |
|-------|-----|---------|
| 50-54 | 59 | 51 |
| 55-59 | 57 | 44 |
| 60-64 | 69 | 53 |
| 50-64 | 60 | 49 |

De som tror att de kommer att arbeta fram till normal pensionsålder har både god hälsa och god arbetsförmåga. Varken kvinnor eller män tycker att arbetet påverkar familjelivet speciellt ofta. De vill arbeta heltid och ha goda karriärmöjligheter. De kvinnor som tror att de kommer att arbeta kvar till normal pensionsålder bor ofta ensamma och har erfarenhet av ett gott socialt klimat på arbetet. Det är viktigt med höga inkomster och att arbetet upplevs nyttigt för samhället. Många av männen som vill arbeta till normal pensionsålder har arbeten med låga krav och låg kontroll. De har inga negativa erfarenheter av omorganisationer på arbetsplatsen. Anställningstryggheten är viktig.

Enkätsvaren tyder på att en del av dem som tror att de kommer arbeta till normal pensionsålder gör det för att de inte har andra alternativ. En del har antagligen inte så värlönlade arbeten att de har råd att gå i pension tidigare och lönen räcker inte till pensionssparande. Heltidsarbete, anställningstrygghet, hög inkomst och goda karriärmöjligheter är därför viktigt för dessa personer.

5.3.3 Arbetsgivarens och den enskildes ansvar

Ansvar för de anställdas arbetsmiljö och rehabilitering vid sjukdom är i rättsligt hänseende uppdelat på tre områden: arbetsmiljön, arbetsrätten och sjukförsäkringen. Ansvar finns reglerat i arbetsmiljölagen (1977:1150, AML), lagen om allmän försäkring

(1962:381, LAF) och i lagen om anställningstrygghet (1982:80, LAS).

Enligt *arbetsmiljölagen* ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall i arbetet. I arbetsmiljöarbetet ska arbetstagarna medverka och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska ta hänsyn till arbetstagarnas särskilda förutsättningar för arbete genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta andra lämpliga åtgärder. Att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika ska beaktas vid arbetets planering och "anordnande". Av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd framgår att arbetsituationen för alla anställda bör utformas utifrån att människor är olika vad gäller bl.a. utbildningsbakgrund, tidigare yrkeserfarenhet samt att människor åldras.

I *lagen om anställningsskydd* ges arbetsgivaren ett arbetsrättsligt ansvar för anställda som på grund av sjukdom har nedsatt arbetsförmåga. Enligt LAS ska uppsägning från arbetsgivarens sida vara sakligt grundad. Normalt sett är sjukdom inte saklig grund för uppsägning. För att det ska finnas saklig grund för uppsägning vid sjukdom krävs att arbetsgivaren har uppfyllt de krav som ställs på honom i AML och LAF i fråga om anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar regleras i *lagen om allmän försäkring*. Rehabiliteringsansvaret innebär att arbetsgivaren har ett förstahandsansvar för att uppmärksamma och utreda behov av arbetslivsinriktad rehabilitering, se till att åtgärderna kommer till stånd samt att finansiera dem.

Mot bakgrund av den kraftigt ökade sjukfrånvaron under senare år har regeringen tillsatt flera utredningar för att lokalisera orsakerna till den höjda sjukfrånvaron och ge förslag till åtgärder som kan minska ohälsan i arbetet, minska sjukfrånvaron och utslagningen från arbetsmarknaden på grund av ohälsa. Rehabiliteringsutredningen (SOU 2000:78), Sjukförsäkringsutredningen (SOU 2000:121) och Utredningen om handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet, den s.k. HpH-utredningen (SOU 2002:5), har lagt en rad förslag inom området. Förslagen gäller bland annat sjuklöneperiodens längd, sjukförsäkringsavgifterna, förstärkning av företagshälsovården, utbildning och forskning, informationsinsatser samt metoder för uppföljning och analys. Förslagen remissbehandlas för närvarande.

HpH-utredningens bedömning är att arbetsgivaren enligt nuvarande lagstiftning har ett omfattande ansvar för de anställdas hälsa i arbetslivet, men att lagstiftningen ofta åsidosätts på grund av bristande kunskap. Det finns därför enligt utredningen anledning att i något lämpligt sammanhang göra en samlad redovisning av arbetsgivarens ansvar för hälsoarbetet bland de äldre.

Den anställde måste också ta sitt ansvar för att förebygga ohälsa. Det kan gälla allt från kost, motion, rekreation och andra hälsofrämjande aktiviteter. Den enskildes ansvar handlar också om att på arbetsplatsen aktivt delta i frågor som rör arbetets organisation och hur arbetet utförs. Det ankommer också på arbetstagaren att utnyttja de möjligheter till friskvårdsaktiviteter som erbjuds och att följa de skyddsföreskrifter som gäller.

5.3.4 Personalpolitiska insatser

Den omvandling av arbetslivet som pågår ger nya förutsättningar för en aktiv personalpolitik. Den demografiska utvecklingen innebär att det i många branscher blir allt viktigare för arbetsgivarna att satsa på ett aktivt arbetsmiljöarbete för att kunna behålla och rekrytera personal med efterfrågad kompetens. Generationsväxlingen på arbetsmarknaden kan innebära att de äldres erfarenheter kommer att värdesättas mer än i dag. Företagens och förvaltningarnas krav på flexibilitet och handlingsutrymme kan skapa nya möjligheter om de förenas med individens behov och önskemål.

Aktivt ledarskap

I vilken mån man på företagen kan tillgodogöra sig de äldres kompetens och tillgodose de äldres önskemål om personligt anpassade arbetsvillkor handlar till stor del om kunskaper om vad åldrandet innebär och att det finns en arbetsledning som kan anpassa arbetsförutsättningarna utifrån individens förmåga. Försämringar av t.ex. muskelstyrka, allmänkondition, syn och hörsel går ofta lätt att kompensera. Samtidigt har äldre ofta en bättre överblick över sitt arbete och erfarenheter som gör det lättare att koncentrera sig på väsentligheter. Äldre känner ofta mer ansvar och engagemang.

Age management är exempel på en metod, som kan bidra till att tillvarata de äldres arbetsförmåga genom förändrat ledarskap (Ilmarinen 1999). Metoden har utarbetats av Juhanni Ilmarinen vid det finska Institutet för arbetshygien och består av fyra hörnstenar: attityder till åldrande, samarbete, planering och kommunikation. Om chefer på olika nivåer själva bejakar att de blir både svagare och starkare med åren så förstår de lättare hur medarbetarna förändras. Om cheferna tar del i arbetet och kanske arbetar tillsammans med medarbetarna så ökar respekten för de äldre. Arbetet behöver anpassas till de äldres behov genom mer skräddarsydda lösningar för den enskilde individen. Chefer måste vara beredda på att i olika sammanhang lyssna på de äldre, ge feedback på kritik och ta vara på deras erfarenheter.

Flexibilitet en möjlighet för individuellt anpassade arbetsmiljöer

Ofta handlar dagens arbetsmarknad om heltidsarbete eller inget arbete alls. Denna "antingen-eller-syn" gagnar inte möjligheten att arbeta för många äldre. Arbetsgivarnas krav på flexibilitet för att kunna anpassa produktionen till snabbt förändrade förutsättningar kan också ge möjligheter till att anpassa arbetsförhållanden till de anställdas önskemål och behov avseende anställningsformer, arbetstider, arbetsuppgifter och arbetsplatsens förläggning.

Flexibilitetsbegreppet rymmer fyra typer av flexibilitet (Ds 2001:28). *Numerär flexibilitet*, som kan uppnås genom att arbetsgivaren erbjuder olika anställningsformer men också genom att hyra in arbetskraft eller att lägga ut arbetsuppgifter på t.ex. bemanningsföretag. *Arbetstidsflexibilitet* innebär att arbetstiden anpassas till efterfrågan. Arbetstidsflexibilitet kan uppnås genom hel- och deltidanställningar, olika skiftformer samt olika slag av behovs-, säsong- och konjunkturpassad arbetstid. Kännetecknande för *kompetensflexibilitet* är att arbetstagaren har en bred kompetens och kan klara många olika arbetsuppgifter och vara verksam i olika funktioner inom företaget eller organisationen. *Tids- och rumsflexibilitet* hör samman med de förändringar i arbetets tids- och rumsstruktur som möjliggörs genom den nya informationsteknologin. Informationsteknologin möjliggör förläggning av arbetet till andra platser och tider jämfört med tidigare, t.ex. vid callcenters eller i hemmet.

Att anpassa arbetsförhållandena för de äldre är ofta lönsamt

I personalekonomiska kalkyler ses insatser för personalen som investeringar som ska ge avkastning. Investeringskostnaderna och de ekonomiska effekterna av investeringen beräknas och ställs mot varandra. Alecta har på uppdrag av beredningen gjort en kalkyl som visar hur personalekonomiska beräkningar kan användas som beslutsunderlag (bilagedel C). Utgångspunkten för exemplet är att funktionskapaciteten hos en äldre medarbetare (55+) har sjunkit under de krav som arbetet ställer. Om åtgärder vidtas så att funktionskapaciteten återställs till samma nivå som arbetskraven får det effekter i form av produktivitetsoökning både för den enskilde medarbetaren men också för hela arbetsgruppen. I exemplet har man uppskattat produktivitetsoökningen för medarbetaren och arbetsgruppen till 200 000 kronor under ett år. Denna produktivitetsoökning ska ställas i relation till investeringskostnaden. Är investeringskostnaden lägre än 200 000 kr är investeringen lönsam.

5.4 Flexibla lösningar

SENIOR 2005 konstaterar:

Av hälsoskäl är en del förhindrade att arbeta heltid. Andra värderar fritiden högt och upplever en konflikt mellan arbetsliv och familjeliv. Deltidslösningar kan därför vara ett sätt att göra det möjligt och intressant för många som annars hade slutat helt att vara kvar i arbetslivet ytterligare ett antal år.

För den som vill minska sin arbetstid är det både en ekonomisk fråga och en fråga om att få tillgång till deltidstjänst. Det allmänna pensionssystemet ger stora möjligheter att kombinera förvärvsarbete och pension efter 61 års ålder för dem som har haft inkomst under ett långt yrkesliv. För bl.a. många kvinnor är de ekonomiska förutsättningarna dock annorlunda. Förutsättningen är att den enskilde vet vilka regler som gäller och vilka effekter olika handlingsalternativ får. Rätten till deltidstjänst är inte självklar och kan därmed vara ett hinder för dem som vill gå ner i arbetstid under slutet av yrkeslivet.

SENIOR 2005 anser:

- Den äldre arbetskraften måste ges möjlighet till flexibla arbetstider och stimuleras till deltidsarbete i stället för att sluta helt. Den ålder då man kan börja ta ut pension är olika i olika pensionssystem. I den allmänna pensionen kan man börja ta ut pension från 61 års ålder och den lägsta åldern för att ta ut tjänstepensioner och privata pensioner är 55 år. Det allmänna pensionssystemet ger stora möjligheter att kombinera förvärvsarbete och pension efter 61 års ålder. Insatser bör göras för att informera om de möjligheter som pensionssystemen ger till flexibla arbetstider och vilka de samlade ekonomiska effekterna blir för den enskilde.
- Hur den äldre arbetskraftens rätt till deltidsarbete kan förbättras bör undersökas. Reglerna i gällande lagstiftning bör ses över i detta avseende.

Av hälsoskäl är en del förhindrade att arbeta heltid. Andra värderar fritiden högt och/eller upplever en konflikt mellan arbetsliv och familjeliv. Deltidslösningar kan därför vara ett sätt att göra det möjligt och intressant för många som annars hade slutat helt att vara kvar i arbetslivet ytterligare ett antal år.

För den som vill minska sin arbetstid är det både en ekonomisk fråga och en fråga om att få tillgång till deltidsanställning. Den ålder då man kan börja ta ut pension är olika i olika pensionssystem. I den allmänna pensionen kan man börja ta ut pension från 61 års ålder och den lägsta åldern för att ta ut tjänstepensioner och privata pensioner är 55 år. Det allmänna pensionssystemet ger stora möjligheter att kombinera förvärvsarbete och pension efter 61 års ålder. Förutsättningen är dock att den enskilde vet vilka regler som gäller och vilka effekter olika handlingsalternativ får. Rätten till deltidstjänst är inte självklar och kan därmed vara ett hinder för de som vill gå ner i arbetstid under slutet av yrkeslivet.

5.4.1 Många vill förkorta sin arbetstid

Arbetslivsinstitutets enkätstudie år 2001 visar att 68 procent av kvinnorna och 54 procent av männen i åldrarna 50–64 år kan tänka sig att minska arbetstiden de sista åren före pensionen. Det

motsvarar cirka 715 000 personer, 375 000 kvinnor och 340 000 män.

Gemensamt för de kvinnor och män som vill minska sin arbetstid är att de sparar för att kunna sluta tidigare. De anser sig ha dålig arbetsförmåga och har negativa erfarenheter av organisationsförändringar på arbetet. Både kvinnor och män upplever att det finns en konflikt mellan arbetsliv och familjeliv, vilket gör att de ofta känner sig för trötta för att orka med fritidssysselsättningar. I gruppen finns ett intresse för att minska arbetstiden för att kunna ägna mer tid åt fritidsaktiviteter. Man kan tänka sig en kortare arbetstid även om det medför lägre lön.

Av kvinnorna är det många som anser att de har dålig hälsa. Det gäller särskilt de som arbetar inom den kommunala sektorn. Deras arbeten är fysiskt belastande och de kan inte bestämma sina arbetstider själva. De anser att arbetet påverkar familjelivet men också att familjelivet i viss mån påverkar arbetslivet. Viktigt för dem är att kunna styra sina arbetstider.

Män som vill gå ner i arbetstid de sista åren har ofta fast anställning och arbetar oftare inom den offentliga sektorn än den privata. Många är utsatta för ergonomiska belastningar i arbetet. De kan tänka sig att arbeta några månader per år, i bemanningsföretag eller när de behövs. De vill också ha mer tid med familjen.

5.4.2 Många arbetar deltid

I åldersgruppen 55–64 år var 38 procent av den kvinnliga arbetskraften och 13 procent av den manliga arbetskraften sysselsatta på deltid. Antalet deltidsanställda ökar med åldern. Bland 60-åriga kvinnor var andelen deltidsarbetande 41 procent av arbetskraften jämfört med 55 procent för kvinnor som fyllt 64 år. Motsvarande andel för männen var 15 respektive 32 procent enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar år 2000.

RFV konstaterar i sin studie om utträdesvägar att många, särskilt i de äldre åldersgrupperna, kombinerar lön från förvärvsarbete med ersättningar från olika ersättningssystem eller eget kapital (RFV 2002). Orsaken till utträdet går inte att utläsa genom att identifiera vilken typ av inkomst/ersättning den som lämnat arbetskraften försörjer sig på. Vilka kriterier som ligger till grund för olika ersättningar varierar mellan olika år. En person med t.ex. svårigheter att arbeta vidare inom samma yrke på grund av sjukdomar i

rörelseorganen kan finnas inom olika delar av sjukförsäkrings-systemet olika år. Problem av detta slag kan ge upphov till sjuk-skrivning, rehabilitering eller förtidspension och kan tänkas leda till att personen i fråga väljer delpension, förtida uttag av ålderspension eller få gå i förtid med någon form av tjänstepension/avgångs-vederlag.

5.4.3 Det allmänna pensionssystemet ger möjlighet till flexibel pension

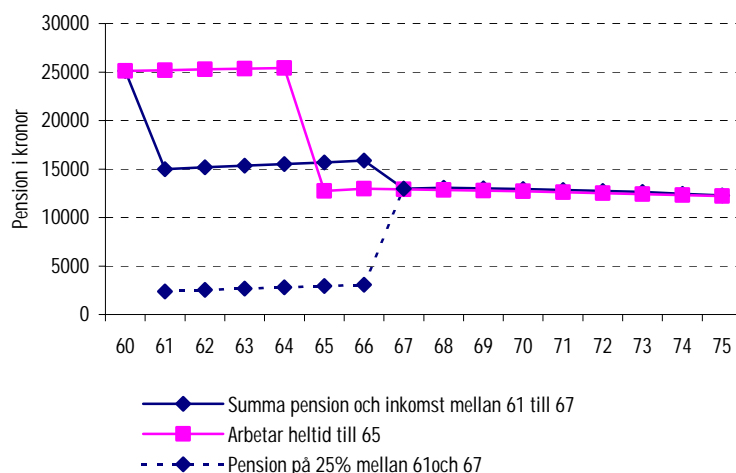
I det nya allmänna pensionssystemet finns det inte längre någon fixerad pensionsålder. Dock gäller 65 år som åldersgräns för att få garantipension, som är ett skydd för dem som har haft låga eller inga inkomster. Individen har stora möjligheter att från 61 års ålder välja när och hur stor del av pensionen som ska tas ut. Det finns inte heller några krav på att uttag av inkomstpensionen och premie-pensionen ska påbörjas samtidigt. I båda fallen kan pensionen tas ut som hel pension eller en, två eller tre fjärdedels pension. En individ som redan uppbär ålderspension har möjlighet att förvärvsarbeta och därmed tjäna in nya pensionsrätter. Flexibiliteten i pensions-systemet underlättar för den som successivt vill övergå från arbets-liv till pensionering.

RFV har visat att längre arbetsliv eller ökad sysselsättningsgrad i de flesta fall ger högre pension oavsett inkomstnivå (Riks-försäkringsverket 2002). För individer som under en begränsad period kombinerar partiellt uttag av pension med förvärvsarbete försämras inte pensionen särskilt mycket när dessa helt lämnar arbetskraften. Detta beror inte enbart på att mer arbete under perioden genererar mer pensionsrätt. Den orörda pensionsbehål-lingen som finns kvar i systemet kommer också att fortsätta att förränta sig tills personen går i hel pension. Dessutom kommer pensionen att bli högre när den återstående pensionsbehållningen delas med ett lägre delningstal³.

Betydelsen av ovanstående faktorer kan exemplifieras genom en jämförelse av utfallet för en person som går i hel pension vid 65 år med utfallet för en person som gör tidiga uttag med 25 procent av pensionen mellan 61 och 67 års ålder och samtidigt arbetar 50 procent av en heltid.

³ Vid stigande ålder minskar delningstalet då pensionen förväntas betalas ut under färre år.

Figur 5.8. Jämförelse av pensionsutfallet över tid för en person som går i pension vid 65 år med en individ som kombinerar pension med förvärvsarbete från 61 till 67 år (Riksförsäkringsverket 2002)



För personer med låga och höga inkomster lönar det sig mindre att arbeta mer. Låginkomsttagaren får å ena sidan högre inkomstpension vid mer förvärvsarbete, men å andra sidan blir garanti-pensionen, som utgår till de personer som har haft låg eller ingen inkomst lägre. Sammantaget leder denna margineffekt i det allmänna pensionssystemet till att pensionsökningen blir relativt liten för denna pensionär. Den så kallade takeffekten innebär att höginkomsttagaren som vid utgångsläget har en inkomst på minst 7,5 inkomstbasbelopp inte höjer sin allmänna pension med att arbeta mer eftersom allt som tjänas utöver denna nivå inte är pensionsgrundande inkomst i det allmänna pensionssystemet.

Det allmänna pensionssystemet ger möjligheter till deltidslösningar från 61 års ålder för dem som har haft goda inkomster och ett långt yrkesliv bakom sig. För många kvinnor är förutsättningarna dock annorlunda. Inkomstbortfallet under tiden fram till att full pension tas ut kan kompenseras med t.ex. avtalade pensioner och egna medel. Samordning mellan avtalspensioner och det statliga pensionssystemet samt tydlig och tillgänglig information om de möjligheter som olika avtals- och pensionslösningar ger är en förutsättning.

I samband med att det nya allmänna pensionssystemet infördes fick RFV i uppdrag att göra särskilda insatser för att sprida information om det nya pensionssystemet. Stora insatser har gjorts och kunskapsnivån bland befolkningen är sannolikt ganska god om det allmänna pensionssystemets uppbyggnad och utfall för den som arbetar heltid och väljer att ta ut hel pension mellan 61 och 70 år. Däremot är det svårare att få en bild av hur det samlade utfallet blir om man tar hänsyn till avtalade pensioner och hur utfallet blir om man har för avsikt att utnyttja pensionssystemet för att successivt minska arbetstiden. Mycket talar för att det behövs överskådlig och lättillgänglig information om rättigheter och möjligheter för de äldre som vill fortsätta arbeta, trappa ner eller sluta. Samlad information behövs också för övriga berörda aktörer som handlägger personalärenden och vägleder personer i samband med pensioneringen.

På RFV pågår arbete med att samordna information om in-tjänade pensionsförmåner från den allmänna pensionen och avtals-pensionerna. Målsättningen är att det genom den årliga informationen i *det orange kuvertet* ska vara möjligt att få en samlad prognos över pensionsutfallet.

Möjligheten att nybeviljas delpension från det statliga pensions-systemet har upphört

Delpensionen infördes år 1976 och gav ekonomisk kompensation för inkomstbortfall som en följd av arbetstidsminskningen och syftade till att möjliggöra en flexibel övergång från arbete till ålderspension. Från den 1 januari 2001 upphörde möjligheten att beviljas deltidspension. Det främsta motivet var att det nya ålderspensionssystemet anses ge möjligheter till en flexibel övergång från arbete till pension.

I juli 2000 fick 7 699 personer delpension (Riksförsäkringsverket 2001d). I samtliga åldersgrupper var det fler män än kvinnor som hade delpension. Mer än hälften var tjänstemän. I genomsnitt betalas 23 000 kronor per år eller 1 900 kronor i månaden i delpension per person.

Den totala mängd arbetad tid för de som har delpension minskade med 69 000 timmar eller med 23 procent efter delpensioneringen. Det ger en minskning med i genomsnitt drygt nio timmar per person och vecka.

I det nya statliga pensionsavtalet som slutits mellan Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna finns det från och med år 2003 möjlighet för arbetsgivarna att bevilja delpension för personer som har tio år med kollektivavtalad pensionsrätt och är i åldern 61–64 år.

5.5 Utvecklingsmöjligheter

SENIOR 2005 konstaterar:

Många anställda arbetar i ett annat yrke än det som han eller hon önskar. Denna grupp, "de inlåsta", rapporterar trötthet, häglöshet och huvudvärk i större utsträckning än övriga grupper. Att kunna behålla anställningstryggheten och ha tillgång till kompetensutveckling är två viktiga förutsättningar för att den äldre arbetskraften ska kunna och vilja söka en ny anställning. Det gäller både för dem som på grund av uppsägning tvingas lämna sin anställning och för dem som är "inlåsta" i arbeten som de varken vill eller kan vara kvar i.

Det livslånga lärandet bygger på principen att det vid varje tidpunkt i individens livscykel ska finnas utbildnings- och lärandemöjligheter som är anpassade till individens behov, bakgrund och kompetens.

Det saknas i dag studiestödssystem för den äldre arbetskraften. För den som fyllt 41 år är möjligheterna att få studiemedel via det statliga studiemedelssystemet begränsade. I förslaget om individuella kompetenskonton finns inga åldersgränser för vem som är berättigad till studiestöd. Enligt förslaget ska systemet vara skattesubventionerat och insättningar på kontot ska kunna göras av både den enskilde och av arbetsgivaren.

SENIOR 2005 anser:

- Åtgärder måste vidtas för att förhindra att människor blir "inlåsta" i yrken och på arbetsplatser som de inte vill vara kvar i och som de inte mår bra av. Därför behövs ökade möjligheter för att kunna byta yrke, anställning eller starta eget. Utmaningen är att förena individens behov av trygghet

i anställningen med arbetsgivarens vilja att anställa. Detta bör utredas vidare.

- Den erfarenhet som förvärvats under ett långt arbetsliv är en viktig del av den äldre arbetskraftens samlade kompetens. Den kompetensen måste synliggöras och utvecklas. Värdet av erfarenhet och kunskaper som förvärvats utanför utbildningssystemet kan synliggöras genom validering och vägledning. Valideringen kan också vara ett sätt att ge behörighet till utbildning eller till ett annat yrke.
- Det är angeläget att de äldres möjlighet att studera förbättras. Det kan ske antingen genom förändringar i det statliga studiemedelssystemet eller via individuella kompetenskonton eller andra studiefinansieringssystem

5.5.1 Många blir kvar i yrken som de inte trivs med

Mer än var fjärde fast anställd arbetar i ett annat yrke än det som han eller hon önskar (Aronsson & Göransson 1997). Andelen som inte arbetar i det önskade yrket sjunker med stigande ålder och är 11 procent bland gruppen 55–64 år. Denna grupp, de "inlåsta", rapporterar betydligt högre symptomnivå när det gäller trötthet, häglöshet och huvudvärk än övriga grupper. Bland de inlåsta är sannolikheten att lära nytt och utvecklas påtagligt lägre, liksom självbestämmande, stöd och uppmuntran från chefer och arbetskamrater. Äldre personer har betydligt högre risk att rapportera trötthet och häglöshet än yngre personer.

Få personer i åldrarna 45–64 år har bytt yrke de senaste fem åren, 14 procent av kvinnorna och 12 procent av männen. Det är dock fler som vill byta yrke, 22 procent av kvinnorna och 20 procent av männen (Arbetslivsinstitutet 2001). En relativt hög andel av dem som vill byta yrke vet vilket yrke de vill ha, medan en betydligt lägre andel faktiskt har den utbildning som behövs för det önskade yrket. Förhållandevis få personer i åldersgruppen 45–64 år kan tänka sig att byta arbete om det medför lägre lön eller flyttning till annan ort (drygt 10 procent). Däremot är förhållandevis många beredda på att skaffa sig en ny utbildning om det skulle behövas (drygt 30 procent).

Att kunna behålla anställningstryggheten och ha tillgång till kompetensutveckling är två viktiga förutsättningar för att den äldre

arbetskraften ska kunna och vilja söka en ny anställning. Det gäller både för dem som på grund av uppsägning tvingas lämna sin anställning och för dem som är "inlåsta" i arbeten som de varken vill eller kan vara kvar i.

5.5.2 Arbetsmarknadens krav på kompetens

Den globala ekonomin med ökande konkurrens, snabbt förändrad teknologi, omstruktureringar och höga krav på produktivitet ställer allt högre krav på yrkesskicklighet bland de anställda. I dagens och i morgondagens arbetsliv är det personer som har stor bredd i både kunskaper och erfarenheter som är attraktiva på arbetsmarknaden. Att vara en arbetsgivare trogen under lång tid har i dag inte samma värde som tidigare. Att vara anställningsbar handlar till stor del om att skaffa sig ny och aktuell kunskap och nya erfarenheter.

Förr var det vanligt att företagen anställde utbildad personal som lärdes upp inom företaget och på det sättet bands till verksamheten. De anställda gavs möjlighet att göra karriär inom företaget och kom därigenom att ytterligare bindas till verksamheten. Utvecklingen i Sverige tycks gå mot att den interna rörligheten inom företagen får en allt mindre betydelse. Det hänger samman med att företagen allt mer gör sig av med mellanpositioner inom verksamheterna, skapar mindre enheter, koncentrerar sig mer på "kärnverksamheter" och köper tjänster utifrån. De som anställs skall från början ha den nödvändiga kompetensen och snabbt kunna sättas in i verksamheten utan att behöva en lång inlärningsperiod. Utbildningskraven ökar som en konsekvens av att lärotiden på företagen minskar.

Kunskapslyftskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2000:28) målat upp en framtidsbild där Sverige har utvecklats till ett kunskapssamhälle med ett högproduktivt och effektivt arbetsliv. Generellt sett har kompetenskraven höjts. Strukturella anpassningar sker kontinuerligt på existerande arbetsplatser, men även genom att företag och offentliga organisationer läggs ner och nya kommer till. För nästan alla individer består arbetslivsutvecklingen under åtminstone delar av yrkeslivet i att skaffa erfarenheter från olika typer av arbeten med eller utan externa utbildningsperioder. Oavsett karriärutveckling innebär arbetslivet ett kontinuerligt lärande i såväl formella som informella sammanhang – uppdatering och vidareutbildning inom gamla yrkesområden och introduktion i

nya yrkesområden. Genom de ökade variationerna i arbetsuppgifterna, jobbrotation och kompetensutveckling har arbetslinjen kunnat stärkas.

För att vara efterfrågad på arbetsmarknaden krävs det flera olika slag av kompetens. AMS har i rapporten *Framtidens jobb* (Arbetsmarknadsstyrelsen 1998) lyft fram betydelsen av en bred kompetens. De viktigaste typerna av kompetens är de yrkesmässiga, sociala, strategiska och den personliga. Kraven på *yrkeskompetens* vid anställning har ökat. Förutom god grundutbildning inom yrket krävs numera ofta att personalen även ska behärska närliggande arbetsuppgifter och därmed ha en bred utbildningsbakgrund. Yrkeserfarenhet värderas högt men också goda språkkunskaper i både svenska och något utländskt språk samt IT-kunskaper. I den *strategiska kompetensen* ligger förmågan att klara nya, svårare och mer varierade uppgifter till följd av förändringar, innehåll, arbetssätt och yrkesroll. Det är på många arbetsplatser viktigt att de anställda har beredskap och vilja att initiera och bidra till förändring och utveckling av verksamheten. Den *sociala kompetensen* är förmågan att vara lyhörd för människors uttalade och outtalade behov och föra en dialog om hur dessa behov kan tillgodoses. I takt med att allt större ansvar decentraliseras till arbetslag och resultatenheter kommer det att bli allt viktigare att de anställda kan hantera kundkontakter. Den *personliga kompetensen* har att göra med personliga egenskaper som att ta ansvar och handla enligt etiska principer. Kraven varierar med arbetsgivare och arbetsplats men får en allt större betydelse.

5.5.3 Förtroghetskunskap och färdighetskunskap

Ingela Josefsson, professor och arbetslivsforskare vid Södertörns högskola, har på uppdrag av Arbetslivsdelegationen (SOU 1999:69) skrivit om kunskapsutveckling med högskolans hjälp. Utgångspunkten för hennes resonemang är att risken ökar för människor utan högre utbildning att bli arbetslösa på dagens arbetsmarknad. Därför måste högskolor och universitet också komma de människor till mötes vars kunnande inte längre anses användbart i dagens arbetsliv.

Arbetslivet styrs sedan flera år av mottot: Färre anställda med högre kompetens. Det har inneburit att t.ex. barnskötare ersatts av förskollärare, undersköterskor av sjuksköterskor och inom in-

dustrin har den teknologiska utvecklingen lett till att många yrken har försvunnit eller ändrat karaktär. Både inom industrin och inom offentlig verksamhet efterlyses anställda med högre formell utbildning.

Det råder vidare stor obalans mellan olika kunskapsformer. Läkarna har behov av handledning för att förvärva förtrogenhetskunskap, undersköterskorna har behov av påståendekunskap för att fördjupa sin förståelse av de svårigheter som möter dem i arbetslivet. För både läkare och undersköterskor krävs tid till kritisk reflektion över problem i arbetet för att de enskilda erfarenheterna ska kunna bidra till fördjupad förståelse och samverkan.

Den högre utbildningen tenderar att lägga tyngdpunkten på bokliga studier och inriktas på forskning medan yrkesinriktning och den praktiska kunskapen kommer i skymundan. Högskolor och universitet erbjuder i de flesta fall färdiga kursplaner till sina utbildningar. Dessa utformas utifrån lärarnas ämnesmässiga förtrogenhet och är en rimlig utgångspunkt när det rör sig om reguljär utbildning för unga studenter. Mer problematiskt blir det, enligt Ingela Josefsson, när nya grupper av studerande med tidigare yrkeserfarenhet söker sig till högre utbildning. En viktig fråga blir då hur universiteten och högskolorna ska kunna tillvarata de kunskaper om sitt yrke som dessa redan har och bygga broar mellan deras praktiska kunnande och den vetenskapliga kunskap som högskolan kan erbjuda.

Södertörns högskola har i samarbete med Huddinge sjukhus utvecklat en vidareutbildning på 10 poäng för undersköterskor. Kursplanen är utarbetad tillsammans med undersköterskorna och utgår från deltagarnas egna kunskaper och erfarenheter. För att fördjupa förståelsen av sina erfarenheter och ge ny kunskap går man ett steg vidare genom att knyta an till filosofisk och vetenskaplig tradition. Det handlar om att knyta praktik och teori nära varandra och undvika polarisering mellan förtrogenhetskunskap och påståendekunskap.

Ingela Josefsson hävdar att om kunskapsutvecklingen verkligen ska vara avsedd för alla i vårt samhälle, så måste vi överväga hur vi kan utforma utbildningarna så att de möter människor utifrån deras olika förutsättningar och behov. Följer vi den traditionella betoningen på teoretiska studier utesluter vi människor från studieovana miljöer eller får dem att känna sig okunniga och mindervärdiga.

På Södertörns högskola finns exempel på hur vidareutbildning kan genomföras utifrån arbetsgivarens och de anställdas behov. Exemplet visar också hur utbildningen kan planeras och genomföras på ett sådant sätt att förtrogenhetskunskapen utvecklas och tydliggörs.

5.5.4 Kontinuerligt lärande under hela yrkeslivet

Det finns enligt Kunskapslyftskommittén (SOU 2000:28) många skäl till att livslångt lärande blivit mer betydelsefullt:

En fundamental aspekt är att i och med att kunskapsmassan kontinuerligt växer blir det allt orimligare att ens tänka sig att man i ungdomen ska kunna inhämta mer än en bråkdel av de kunskaper man kommer att behöva under sitt liv. Det mesta av dessa kunskaper finns inte ens utvecklade när man går i ungdomsskolan! Det livslånga lärandet har därför ett värde i sig. Färdigutbildade blir vi aldrig men vi kan alla delta i ett individuellt bildningsprojekt liksom i ett kollektivt. Dessutom har det livslånga lärandet ett praktiskt värde politiskt och kulturellt men naturligtvis också för arbetslivet.

I Skolverkets skrift *Det livslånga och livsvida lärandet* (Skolverket 2000) beskrivs det livslånga lärandet som ett nytt sätt att se på utbildning, lärande och sättet att organisera lärandet på. Nyckelorden är: *individen lär under hela livet, individen har ett större ansvar för sin egen utbildning, lärandet sker i olika miljöer och situationer samt lärande och utbildning är inte bara en fråga för utbildningspolitiken.*

Utgångspunkten, enligt Skolverket, är insikten om att individer har olika behov och att behoven av utbildning förändras över tiden. Vid varje tidpunkt i individens livscykel bör det finnas utbildnings- och lärandemöjligheter som är anpassade till individens behov, bakgrund och kompetens. Det är samhällets ansvar att skapa dessa förutsättningar och motivera och stimulera de individer som inte själva tar egna initiativ.

Det livslånga lärandet innebär en förskjutning av ansvar från staten till individen. Förverkligande av principen om livslångt lärande är beroende av individens baskunskaper, motivation och förmåga att söka upp och tillgodogöra sig utbildning. Individen måste förbli motiverad och behålla en positiv attityd till utbildning och lärande och ha grundläggande baskunskaper. Till de grundläggande baskunskaperna hör förmågan att kunna läsa och skriva

samt kunna kommunicera på olika språk och kunna använda informations- och kommunikationsteknologi.

Lärandet sker i olika miljöer och situationer. Det livslånga lärandet innefattar formellt lärande, icke-formellt lärande och informellt lärande. Med *formellt lärande* avses organiserad utbildning inom ramen för det formella utbildningssystemet. *Icke-formellt* lärande är organiserad utbildning vid sidan av det formella utbildningssystemet. Exempel på icke formellt lärande för vuxna är arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning, folkbildning och annan kursverksamhet. *Informellt lärande* saknar en tydlig utbildningssituation, det äger rum utanför det organiserade utbildningsväsendet. Informellt lärande sker på arbetsplatsen, i föreningslivet, familjen och vardagen.

Hösten 2000 presenterade EU-kommissionen ett memorandum om livslångt lärande (EU 2000c). Memorandumet innehåller sex centrala budskap om hur man kan genomföra det livslånga lärandet i praktiken. De sex budskapen är: 1) alla ska ha tillgång till grundläggande färdigheter, 2) öka investeringen i mänskliga resurser, 3) utarbeta effektiva metoder och miljöer för undervisning och inläring, 4) förbättra de sätt på vilket deltagande i och resultat av lärande uppfattas och värderas, särskilt icke-formellt och informellt lärande, 5) tillgodose att alla har tillgång till information och råd om möjligheter till lärande under hela livet, samt 6) tillhandahålla möjligheter till livslångt lärande så nära "inlärarna" som möjligt.

I kommissionen i meddelande *Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande* (EU 2001) har de synpunkter som lämnats på kommissionens memorandum sammanställts. I meddelandet uppmanas alla aktörer att samarbeta i partnerskap att föra dagordningen framåt och genomföra det livslånga lärandet. Till stöd för genomförandet kommer kommissionen att bl.a. utarbeta en databas med goda lösningar, information och erfarenheter beträffande livslångt lärande på alla nivåer. Det livslånga lärandet finns med på dagordningen vid Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002.

5.5.5 De äldres utbildningsbakgrund

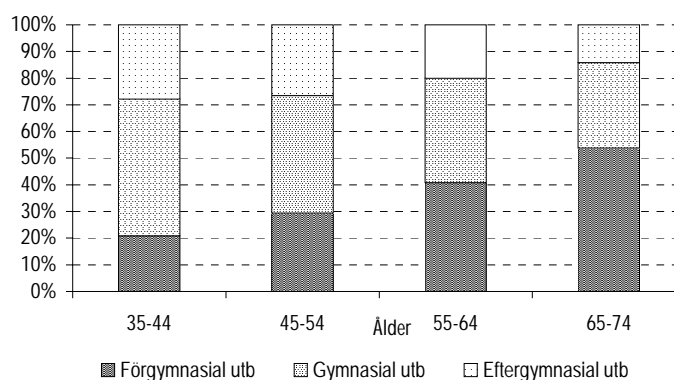
Utbildningsnivån har i Sverige, som tidigare nämnts, tenderat att stiga för varje ny generation, vilket har lett till att yngre människor ofta har mer kvalificerade yrken än äldre. I takt med att en allt

högre utbildningsnivå bland befolkningen har kvalifikationskraven ökat på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstyrelsens vakansstatistik visar bl.a. att andelen lediga arbeten utan utbildningskrav har minskat från 35 procent år 1992 till 8 procent år 1998. På motsvarande sätt har andelen lediga arbeten med krav på högskola ökat från 20 till 36 procent.

Nästan 35 procent av den totala arbetskraften i näringslivet är underutbildad. Det innebär att en stor del av arbetskraften har ett arbete som egentligen kräver högre utbildning än vad man har. Cirka 56 procent av arbetstagarna har ett arbete som motsvarar deras utbildningsbakgrund, men knappt 9 procent är överutbildade, dvs. har ett arbete som egentligen kräver en lägre utbildning. Äldre är oftare underutbildade än yngre personer. Genomsnittsåldern bland de underutbildade är 44 år jämfört med 39 år bland de överutbildade. Underutbildade har längre erfarenhet i yrket och har varit längre tid på arbetsplatsen än övriga (Institutet för tillväxtpolitiska studier 2001).

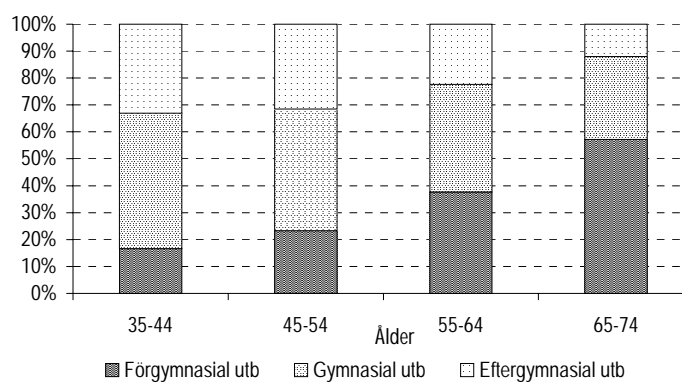
God grundutbildning är en viktig förutsättning för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden och för att få tillträde till och kunna tillgodogöra sig påbyggnadsutbildning. I åldersgruppen 55–64 år saknar knappt 40 procent gymnasieutbildning och i gruppen 45–54 år saknar 29 procent av männen och 23 procent av kvinnorna gymnasiekompetens. Många av dessa personer har säkerligen tillägnat sig yrkeskompetens och erfarenheter på annat sätt och är väl förankrade på arbetsmarknaden. Problem kan dock uppstå om anställningen upphör och vederbörande ska konkurrera på den öppna arbetsmarknaden.

Figur 5.10. Utbildningsnivå för män år 2000



Källa: SCB.

Figur 5.11. Utbildningsnivå för kvinnor år 2000



Källa: SCB.

Mot denna bakgrund är det angeläget att det ges rimliga förutsättningar för alla att under hela yrkeslivet skaffa sig den grundutbildning som krävs för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden och skaffa sig behörighet till högre utbildning. Stora satsningar har gjorts inom Kunskapslyftet. Dock har förhållandevis få personer i de äldre åldersgrupperna påbörjat studier inom Kunskapslyftet. Av samtliga 208 000 studerande hösten 1999 var andelen studerande

störst inom åldersgruppen 20–24 år (21 procent), jämfört med gruppen 50 år och äldre (8 procent). Äldre deltar även i mindre utsträckning än yngre i personalutbildning. Andelen män och kvinnor som får del av personalutbildning i åldersgruppen 55–64 år är cirka tio procentenheter lägre än för personer i åldersgrupperna 35–44 år och 45–54 år (SCB 2000). Samma konstaterande gör LO (LO 2000). Personalutbildningen minskar i åldersgruppen 55–64 år och nedgången är särskilt markant för männen.

5.5.6 Varför deltar inte den äldre arbetskraften i utbildningsinsatser?

Det kan finnas många förklaringar till att den äldre arbetskraften deltar i mindre utsträckning i utbildningsinsatser trots att de generellt har en lägre utbildningsnivå. Det kan handla om möjligheten att få studiestöd, bristande motivation och bristande information om olika utbildningsvägar. Det kan också handla om studieovana och osäkerhet om utbildningsinsatserna är lönsamma och leder till nya och bättre jobb.

Studiemedel

Finansiering av studier inom det formella utbildningssystemet regleras i studiestödssystemet. Den 1 juli 2001 trädde ett nytt studiestödssystem i kraft. Det nya systemet omfattar studerande vid grundskole- och gymnasieskolenivå samt högskolenivå och eftergymnasial nivå. Studiebidrag ska, enligt det nya systemet, få lämnas t.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 50 år. Efter 50 års ålder kan studiebidrag bara komma att beviljas för yrkesinriktade utbildningar inom sådana områden där det råder eller kan antas komma att råda brist på utbildad arbetskraft. Regeringen fattar beslut om vilka utbildningar detta kan komma att gälla. Bidrag efter 50 års ålder kommer att kunna lämnas i högst 120 veckor och längst t.o.m. det år man fyller 55 år. Studielån ska få lämnas t.o.m. det kalenderår den studerande fyller 50 år. Rätten till studielån ska successivt begränsas från och med det kalenderår då den studerande fyller 41 år.

Det särskilda utbildningsbidraget (UBS) finns kvar under kunskapslyftsperioden. Bidraget kan lämnas till arbetslösa mellan

25 och 55 år för studier på grundskole- och gymnasienivå och motsvarar ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen.

Förslag om individuella kompetenskonton

Utredningen om individuellt kompetenssparande (SOU 2000:119) har lagt fram förslag till ett nytt skattesubventionerat individuellt kompetenssparande. Kompetenssparandet ska vara frivilligt och tillgängligt för alla oavsett utbildningsbakgrund, inkomst, ålder eller ställning på arbetsmarknaden. Utredningens förslag innebär att såväl den enskilde som arbetsgivaren ska kunna göra insättningar på kompetenskontot. Arbetsgivare som gör insättningar på anställdas konton föreslås få nedsättning av arbetsgivaravgiften med 10 procent på insatt belopp. Den som gör uttag från kompetenskontot och genomför godkänd kompetensutveckling föreslås ha rätt till en kompetenspremie i form av en skattereduktion. Om medel finns kvar på kompetenskontot när innehavaren tar ut ålderspension kan kontot omvandlas till individuellt pensionssparande alternativt pensionsförsäkring. Utredningens betänkande är under beredning i regeringskansliet.

Validering av kunskaper och kompetens

I princip finns det inte några åldersgränser för tillträde till det formella utbildningssystemet. Däremot ställs det ofta formella utbildningskrav, som många äldre saknar.

Alla vuxna har kompetenser, som inte omedelbart kan beskrivas eller mätas i ett formellt system. Validering är ett sätt att värdera och erkänna kunskaper och kompetenser som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet. För individen handlar validering om att stärka självkänslan, få behörighet för vidare studier, att kunna förkorta studietid och att få ett bevis på sin yrkeskompetens. Slutbetänkandet från utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens (SOU 2001:78) omfattar bl.a. förslag om att kommunerna får en skyldighet att erbjuda validering. Studiemedel ska kunna beviljas för deltagande i validering. För att stimulera och ge reella möjligheter till personer äldre än 50 år att genomgå validering föreslås studiemedel kunna utgå utan någon övre åldersgräns.

5.5.7 Anställningstrygghet

Arbetslivsdelegationen har i sitt slutbetänkande (SOU 1999:69) väckt tanken på en förändring av trygghetssystemen så att de bättre överensstämmer med dagens och morgondagens arbetsliv och bidrar till större rörlighet på arbetsmarknaden. Bland argumenten för större rörlighet är att det skulle bidra till att minska både "utläsnings- och inläsningseffekterna".

Lång anställningstid på en och samma arbetsplats ger normalt anställningsskydd och ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och sjukdom. Den som byter arbetsgivare, lämnar sin anställning för att t.ex. starta eget företag eller för att ta tillfälliga uppdrag förlorar mycket av den basstrygghet som en tillsvidareanställning ger.

Den framtida arbetsrätten utreds av Arbetslivsinstitutet på uppdrag av Näringsdepartementet. En utgångspunkt för utredningsarbetet är att arbetsrätten ska vara ett stöd för den anställda vid olika livsfaser och övergångar i arbetslivet, som t.ex. vid familjebildning, vid pensionering, vid arbetslöshet och när man startar eget företag. De frågor man ska utreda rör bl.a tidsbegränsade anställningar och samverkan och lojalitet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Utredningen ska redovisa sina förslag under oktober 2002.

5.6 Förvärvsarbete och pension

SENIOR 2005 anser:

- En naturlig och önskvärd utveckling av arbetslivet är att både arbetsgivare och arbetstagare inser värdet av att fler personer förenar pension med förvärvsarbete. Lagar och avtal som förhindrar, försvårar eller gör det ekonomiskt ointressant för personer som vill kombinera förvärvsarbete med pension måste identifieras och undanröjas.
- Vilka förändringar som kan göras i arbetsrätten och skattelagstiftningen för att stimulera arbetsgivarna att anställa redan pensionerade personer måste undersökas.
- Former för hur kompetens kan överföras från de äldre personer som lämnar arbetslivet till de yngre som påbörjar sitt yrkesliv måste utvecklas.

Förvärvsarbete för den som redan har pension kan ha ett värde både för den enskilde och arbetsgivaren. För arbetsgivaren kan det innebära att man bland pensionerade medarbetare har tillgång till arbetskraft vid arbetstoppar samt erfarenhet och kunskaper som kan användas för att introducera och handleda nyanställd personal. Att utveckla former för hur kompetens kan föras över från de äldre som lämnar arbetslivet till de yngre som påbörjar sitt yrkesliv är därför en viktig uppgift.

Resultaten från Hans Jonssons forskning visar att det finns en stor grupp människor som kan tänka sig någon form av förvärvsarbete efter pensioneringen av skäl som kan hänföras till arbetets inre betydelse (Jonsson 1999):

När tiden för pensioneringen närmade sig och blev en händelse att på allvar reflektera över, blev också arbetets betydelse klarare för individen. För några betydde arbetet social kontakt och gemenskap, medan arbetet för andra var en inkomstkälla. Arbetet kunde också vara viktigt för att få möjlighet att använda sina kunskaper och erfarenheter, för att få yttre struktur, för att göra insatser för andra eller bara för att ha något att sysselsätta sig med.

En del väljer att bli egna företagare en tid före pensioneringen. Det kan vara ett sätt att använda den kunskap och de kontakter man tidigare skaffat sig och samtidigt ha kontroll över sin arbetsituation.

Andra väljer att göra något helt annat än vad man gjort tidigare. Med pensionen som grundtrygghet kan det vara möjligt att utifrån sina egna intressen pröva möjligheterna att arbeta med sådant som man, av ekonomiska skäl, inte vågat göra tidigare i livet.

Arbetslivsinstitutets enkät (Arbetslivsinstitutet 2002) visar att uppskattningsvis 120 000 män och 60 000 kvinnor i åldern 50–64 år och som inte har pension eller är långtidssjukskrivna kan tänka sig att arbeta efter normal pensionsålder. Bland de personer som redan är ålderspensionärer eller har beviljats avtalspension är det dock få som är intresserade av att gå tillbaka till arbete trots att många av dem bedömer sin hälsa som god. Gruppen som vill fortsätta arbeta efter normal pensionsålder präglas av människor som har hittat sin nisch i arbetslivet och har möjlighet att styra sin arbetsituation. För personer i denna grupp är karriärmöjligheterna viktiga och de vill gärna fortsätta yrkeslivet som egna företagare. Jämfört med dem som inte vill arbeta efter pensioneringen har, särskilt kvinnorna, bättre arbetsförmåga. Männerna är i större utsträckning egna

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.

6 Samhällsliv

6.1 Aktivt medborgarskap

SENIOR 2005 konstaterar:

En ny, samlad syn på demokrati och medborgarskap har börjat ta form. Där ger deltagande i politiska aktiviteter, kulturliv, livslångt lärande och social ekonomi mervärden för såväl individ som samhälle. Denna syn har dock på många sätt varit "åldersblind". Närmast i förbifarten har statliga utredningar noterat att det finns en tydlig övre åldersgräns vid 65 års ålder för inflytande och delaktighet.

I takt med att åldrandet "individualiseras" behöver äldre personer ses som individer i samhällslivet och inte som en enhetlig grupp. Det behövs också större uppmärksamhet på vad ökande skillnader i bl.a. tillgång till ekonomiska resurser inom och mellan olika åldersgrupper betyder för möjligheterna till inflytande och delaktighet i samhällslivet.

Många parter har ansvar för att bidra till en ändrad syn på äldre personers inflytande och delaktighet. Enskilda människor har själva ett ansvar att engagera sig. Det handlar både om att ges möjlighet till delaktighet och inflytande, och att aktivt vilja använda dessa möjligheter. Föreningar, politiska partier, trosamfund, myndigheter och företag kan på olika sätt möjliggöra deras engagemang.

SENIOR 2005 anser:

- I arbetet med att förnya demokrati och medborgarroll får *förnyelse* inte bli liktydigt med *föryngring*. Frågor om äldre människors inflytande och delaktighet måste därför bli självklara delar av arbetet med att utveckla demokratins och med-

borgarrollens olika dimensioner inom politik, kultur och social ekonomi.

- Genom förnyelsearbetet bör de åldersnormer som idag begränsar inflytande och delaktighet i samhällslivet synliggöras och omprövas. Ett konkret mål bör vara att öka deltagandet i olika beslutsprocesser bland personer äldre än 65 år, som i dag är underrepresenterade i valda församlingar.

6.1.1 Förnyelse – inte bara förnygring

Inom de delar av samhällslivet som vi behandlar i det här kapitlet – politiskt inflytande, kultur och social ekonomi – finns det mer eller mindre outtalade åldersnormer som förhindrar äldre personers delaktighet och inflytande i samhällslivet. Särskilt betydelsefull tycks pensioneringen vara som gräns för maktutövning och produktion. För att forma flexibla livsloppsmönster och stärka hållbarhet och ömsesidighet över generationsgränser måste alla berörda aktörer göra upp med detta kategoritänkande. Det här kapitlet ägnas därför främst åt de personer som är på väg att passera eller har passerat de mer eller mindre outtalade åldersstrecken. Det handlar om ett aktivt medborgarskap också *efter* pensioneringen.

För att äldre personers inflytande och delaktighet i samhällslivet ska kunna öka måste dagens åldersnormer synliggöras och ifrågasättas. Ett konkret mål bör vara att öka deltagandet i olika beslutsprocesser bland personer äldre än 65 år, som i dag är underrepresenterade i valda församlingar. Vi föreslår dock inga nya *särskilda* lösningar för äldre människors inflytande och delaktighet. Istället pekar vi på att frågor om äldre människors inflytande och delaktighet måste bli självklara delar av arbetet med att utveckla demokratin och medborgarrollens olika dimensioner. Inte minst tror vi att de strävanden som vi i dag ser mot ett mer dynamiskt samspel mellan bl.a. politiskt inflytande, social ekonomi och kultur kan ge fruktbara ingångar. Men då måste *förnyelse* av demokrati och medborgarskap få en rikare och djupare innebörd än i dag. Nu stannar det ofta vid krav på *förnygring*.

Det förnyelsearbete vi vill se är många parter ansvar. Enskilda människor har själva ett ansvar att engagera sig. Det handlar både om att ges möjlighet till delaktighet och inflytande, och att aktivt vilja använda dessa möjligheter. Föreningar, politiska partier, trosamfund, myndigheter och företag kan på olika sätt möjliggöra

deras engagemang. Regleringar spelar liten roll inom dessa områden, men de nationella mål och lagar som nu finns inom området ger enligt vår bedömning en god grund för det förnyelsearbete som behövs.

Ökande rörlighet och individualisering

Demokratiutredningen beskriver i sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) bl.a. ökande rörlighet och individualisering som viktiga förändringsfaktorer i dagens samhälle. Mäniskornas rörlighet har ersatt stabiliteten, såväl när det gäller människors sociala relationer som deras idéer och tänkesätt. Mer tillfälliga arbetsformer växer fram som alternativ till de stabilare, hierarkiska organisationsformerna. Och med individualiseringen följer en tvekan att låta sig räknas in i något kollektiv eller som medlem i någon grupp. Hävdandet av egna anspråk är avgörande. Demokratiutredningen skriver om en *livsstilspolitik*, byggd mer på nya kollektiva identiteter än de traditionella klassmönstren. Dessa förändringar går att se även bland de personer som i dag är i 50-årsåldern. På sikt kommer förändringarna även att präglade det tidigare till synes så stabila "pensionärskollektivet".

Skilnader inom och mellan åldersgrupper

Utbildningsnivån är betydligt högre bland dem som föddes under 1940-talet än bland dem som föddes under tidigare decennier. Särskilt bland kvinnor finns det en relativt stor grupp personer med eftergymnasial utbildning. Flertalet studier visar ett samband mellan hög utbildningsnivå och politisk aktivitet, föreningsaktivitet, frivilligt arbete samt deltagande i folkbildning och kulturliv. Både bland män och kvinnor är det också betydligt större andelar bland dagens 45–64-åringar som har erfarenhet av olika medborgerliga aktiviteter än bland dem som i dag är i åldern 65–84 år. Men det kommer också att finnas många äldre personer under de närmaste decennierna med kort utbildningstid. Många av dessa, inte minst många kvinnor, har också haft arbeten där det egna inflytandet varit mycket litet. Även dessa personer behöver få möjlighet att utvecklas och bidra till samhällslivet under de många friska åren efter pensioneringen.

En annan förändring som vi pekade på i avsnitt 3.3 är tendensen till ökande skillnader i bl.a. hälsa och ekonomiska resurser mellan personer över respektive under cirka 45 års ålder. På sikt innebär detta nya risker med särlösningar som separerar olika grupper och deras intressen. På sikt kan demokratins legitimitet påverkas om en växande andel personer står utanför de vanliga formerna för politiska beslut om samhällsutvecklingen. Det finns också en risk att människor efter pensioneringen accepterar sin roll vid sidan av de vanliga beslutsprocesserna och desto starkare driver "sina" frågor.

6.1.2 Samhällslivets värden

Under de senaste åren har demokrati och medborgarskap varit återkommande ämnen för statliga utredningar, forskningsprojekt och diskussioner i olika sammanhang. Det gäller både individens möjligheter att bestämma över sitt eget liv och former för beslut om gemensamma angelägenheter. En samlad syn på värdet av deltagande och delaktighet när det gäller politiskt inflytande, frivilligt och informellt arbete, kultur och folkbildning har börjat ta form.

Demokrati

Demokratiutredningens slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1) ger prov på denna diskussion. Där lyfts *deltagardemokratins* betydelse fram. Demokratiutredningen betonar att människan inte bara är en individ utan också en social varelse. Om hon ska kunna utveckla sin potential, behöver hon leva i gemenskap med andra i en anda av jämlikhet, tillit och gemensamma intressen. För att de politiska besluten ska bli bra behövs allas kunskaper, erfarenheter och åsikter.

Betoningen på deltagardemokrati ligger nära diskussionen om socialt kapital. Begreppet *socialt kapital* fick under 1990-talet genomslag i samhällsvetenskaplig forskning och samhällsdebatt om medborgarrollen, främst genom den amerikanske statsvetaren Robert Putnam (Putnam 1993 och 2000). Putnam definierar socialt kapital som normer om förtroende, tillit och ömsesidiga nätverk mellan medborgare i samhället. Särskild vikt lägger Putnam vid de horisontella sociala nätverken, t.ex. grannskapsföreningar, kooperativ, idrottsföreningar och politiska partier. Dessa nätverk

skapar gemensamma normer och underlättar kommunikation och informationsflöde. Putnams betoning av de horisontella nätverkens betydelse är dock omdiskuterad. Statsvetaren Bo Rothstein vid Göteborgs universitet har hävdad att socialt kapital också kan skapas *uppifrån* genom etableringen av trovärdiga politiska institutioner som kan genomdriva en rättvis behandling av medborgarna på lika villkor (Rothstein & Kumlin 2001). Exempel på detta är en fungerande rättsstat och ett socialförsäkringssystem som uppfattas som rättfärdigt.

Med stöd av ett omfattande statistiskt underlag har Putnam hävdad att det sociala kapitalet eroderat kraftigt i USA under senare decennier. Resultat från ett internationellt forskningsprojekt tyder på att utvecklingen i USA inte motsvaras av någon liknande minskning av mellanmännisklig tillit och deltagande i frivilliga organisationer och nätverk i Sverige och flera andra länder under efterkrigstiden (Rothstein & Kumlin 2001).

Kultur

Få begrepp har givits så många innebörder och fått så många uttolkningar som *kultur*. Ett sätt att tydliggöra begreppet är att skilja mellan kultur som *aspekt* och kultur som *sektor*. Som aspekt uttrycker kulturbegreppet alla de drag, idéer, värderingar och normer som finns i ett samhälle. Som sektor omfattar kulturbegreppet de konstnärliga uttrycksformerna och de institutioner, organisationer och personer som uttrycker sig genom dem.

En ny kultursyn håller nu på att ta form. Utgångspunkten är Europarådets rapport *In from the Margins* och UNESCO:s rapport *Vår skapande mångfald* (Council of Europe 1997, Världskommisionen för kultur och utveckling 1996). Tanken är att kulturpolitiken istället på allvar ska genomsyra *hela samhällsapparaten* och bl.a. sträcka sig ut till samhällets yttre miljö som stadsbild och bostadskvarter. Framför allt påverkar dessa tankar nu utvecklingen på lokal nivå. I allt fler kommuner talar man om kulturens viktiga roll när det gäller att bygga det *goda samhället*. På sikt kan detta också påverka kulturinstitutionerna och kulturverksamhetens organisation på statlig, regional och lokal nivå. Mer och mer kan t.ex. komma att ske utanför institutionerna.

Ett centralt begrepp i *Vår skapande mångfald* är *empowerment*. Författaren Sven Nilsson, expert på svensk kulturpolitik, tolkar

begreppet som *mobilisering* av individers, grupper och samhällets förmåga att ta sitt öde i egna händer och lita till sina egna krafter i förändrings- och utvecklingsarbete (Nilsson 1999).

Social ekonomi

Under de senaste åren har intresset också ökat för en mer samlad diskussion om såväl frivilligt arbete som annat arbete som utförs utan eget vinstintresse. Både i EU och Sverige har *social ekonomi* förts fram som ett samlande begrepp för sådana insatser. År 1999 gav en arbetsgrupp inom regeringskansliet ut rapporten *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?* (Kulturdepartementet 1999, se även Näringsdepartementet 2001). Arbetsgruppen beskriver begreppet social ekonomi på följande sätt: "Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännytta eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft."

Viktiga utgångspunkter för den sociala ekonomin är, enligt arbetsgruppen, människors behov av delaktighet, begripliga och överblickbara sammanhang, gemenskap, dialog samt makt över den egna situationen. Den sociala ekonomin är en källa till socialt kapital genom ömsesidig tillit, gemensamma normer, solidaritet och medborgaranda. Inom välfärdsområdet kan den sociala ekonomin kombinera utförandet av olika tjänster med särskilda kvaliteter som är svåra eller omöjliga att åstadkomma i privat eller offentlig regi, enligt arbetsgruppen. Genom den sociala ekonomin får människor också möjlighet att tillgodose egna behov som annars inte skulle tillgodoses. Arbetsgruppen bedömer att föreningar, kooperativ och liknande sammanslutningar på lokal nivå utgör en unik demokratisk infrastruktur som är viktig för en fungerande demokrati i förnyade former.

Fritid

Ett begrepp som har samband med kultur och social ekonomi är *fritid*. Ett exempel på detta framgår av att kulturverksamhet, idrott och bidrag till föreningslivet ofta hanteras av samma kommunala nämnder, kultur- och fritidsnämnderna. I många sammanhang är uppdelningen mellan kultur och fritid också något konstruerad. Fritidsvetaren Hans-Erik Olson har pekat på att det fanns en helhetssyn på kultur och fritid när fritidsbegreppet lanserades i Sverige under 1930-talet (Olson 2002a). Denna helhetssyn tog fasta på fritidens möjligheter att stärka både själen och kroppen genom en förening av idrott, friluftsliv, folkbildning och kultur. Enligt Hans-Erik Olson har denna helhetssyn därefter alltmer gått förlorad. Fritidssektorn har fått mer avgränsade uppgifter, bl.a. att organisera fördelningen av stöd till föreningsliv och idrottsaktiviteter. Även den statliga Fritidsutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande *Fritid i förändring* (SOU 1996:3) att fritidsbegreppet är i behov av tolkning, utan att själv bidra med någon eget förslag till definition.

Hälsa

Betydelsen av socialt kapital har uppmärksammats i forskning och analyser av folkhälsoarbete. I Nationella folkhälsokommitténs slutbetänkande *Hälsa på lika villkor* (SOU 2000:91) anges stärkande av det sociala kapitalet som den första övergripande riktlinjen för samhällsutvecklingen fram över. Särskilt uppmärksammar Nationella Folkhälsokommittén sambandet mellan hälsa och människors behov av att känna sammanhang i tillvaron (förkortat KASAM) och kunna påverka samhällsutvecklingen och sina egna liv. Inte minst hjälper detta den enskilde att klara påfrestningar av olika slag. Kommittén pekar på att kunskap, positivt engagemang och deltagande i kulturella aktiviteter kan bidra till känslan av sammanhang. Bildning och lärande bygger på en växelverkan mellan samtal med andra och egen reflektion som berikar individen och främjar gemenskap. Nya perspektiv och redskap att tolka sig själv ger också mötet med nya kulturupplevelser, t.ex. genom att delta i skapande verksamheter. Kommittén understryker att kulturen har en både skapande och läkande kraft som är underskattad.

6.1.3 Åldersnormer i samhällslivet

Den samlade syn som börjat ta form när det gäller demokrati och medborgarskap har haft en blind fläck när det gäller de övre åldersstrecken för vissa sorters deltagande i samhällslivet. Att ålder är en särskiljande, och ibland begränsande, faktor i olika sammanhang har visserligen uppmärksammats. Men då har intresset koncentrerats till ungdomars delaktighet och möjligheter till inflytande. Närmast i förbifarten har statliga utredningar noterat att det ofta också finns en tydlig övre åldersgräns vid 65 års ålder för inflytande och delaktighet.

Demokratiutredningen (SOU 2000:1) understryker att alla samhällsgrupper behöver vara delaktiga i politiken. Den konstaterar att både *unga* och *gamla* är mindre politiskt aktiva än medelålders (även om påfallande många äldre utövar ett aktivt medborgarskap genom informellt arbete). Bland förslagen för ökad politisk jämlikhet nämns de äldre dock inte alls. De åldersgränser som Demokratiutredningen använder är också värda att notera. Med *unga* avses personer i åldern 18–35 år, med medelålders personer i åldern 36–55 år och med *gamla* personer i åldern 56–76 år. Även Kommundemokratikommittén konstaterar i sitt betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) att äldre hör till de medborgargrupper som i dag är underrepresenterade bland de förtroendevalda, men diskuterar knappast alls de äldres politiska inflytande. I regeringens Demokratiproposition (prop. 2001/02:80) refereras Demokratiutredningens slutsatser om äldre personers politiska deltagande. Bland de långsiktiga mål som regeringen föreslår i propositionen nämns inte ökat deltagande i den politiska processen bland äldre personer. Däremot anger regeringen att andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska processen skall öka.

Som redan nämnts har *livslångt lärande* blivit ett centralt begrepp både i Sverige och inom EU. EU-kommissionen har i ett memorandum om livslångt lärande väckt frågan om man kan tänka sig en individuell rättighet för alla medborgare att förvärva och uppdatera färdigheter genom livslångt lärande, t.ex. IT-kunskaper (EU 2000c). Livsloppsperspektivet på lärandet markeras dessutom ofta av formuleringar som ”från vaggan till graven”. De utredningar, rapporter och andra texter som hittills lagts fram visar dock att det är långt kvar innan idéerna och förslagen om lärandet täcker ett helt livsspann. Detta trots att främjande av aktivt medborgarskap och

främjande av anställbarhet i regel anges som lika viktiga mål för det livslånga lärandet.

Inom kulturområdet har en åldersbaserad målgruppsindelning varit framträdande under de senaste tre decennierna. I målen för den nationella kulturpolitiken är prioriteringen av barn och ungdomar uttalad (prop. 1996/97:3). Äldre personers deltagande och skapande har däremot knappast alls berörts i de stora kulturutredningar som gjordes under 1970- och 1990-talen (SOU 1972:66, SOU 1995:84). Prioriteringen av barn och ungdomar i kulturlivet har inte heller omfattat några systematiska insatser på nationell nivå att utveckla och utvärdera metoder för kontakter över generationsgränser inom kulturlivet. Lokalt finns det dock många exempel på sådana projekt. Prioriteringen av barn och ungdomar kan också ha kommit att prägla utformningen av de undersökningar av människors preferenser inom kultur- och fritidsområdet som ibland genomförs lokalt och regionalt. De nedre åldersgränserna ligger ofta under 18 år medan den övre åldersgränsen ofta ligger vid 74 år eller till och med lägre.

Även inom fritidsområdet finns det ett underförstått målgrupps-tänkande. Fritidsbegreppet utformades med den lönearbetande mannen som norm när Sverige gick från att vara ett jordbrukssamhälle till att bli ett industrisamhälle (SOU 1996:3). Fabriksvisslan istället för solen talade om när det var dags att börja arbeta och stämpelklockan styrde dagen. Efter hand krävde fackföreningar och politiska partier att åtminstone en del av dygnet skulle vara en egen tid, en *fri tid*. Den offentligt organiserade och stödda fritidsverksamheten har till stor del kommit att inriktas på barn och ungdomar. Det är också barns och ungdomars fritidsvanor som särskilt har uppmärksammats av forskningen om fritidsfrågor i Sverige. Studier som analyserar eller problematiserar fritidsbegreppet utifrån äldre personers förhållanden saknas i stort sett helt. I andra delar av Europa och i USA har det dock etablerats en forskning om *leisure* som behandlar även fritid och åldrande (SOU 1996:3).

Inom föreningslivet och det frivilliga arbetet förefaller hög ålder inte begränsa aktivitet och innehav av förtroendeuppdrag. Äldre personer är viktiga som aktiva medlemmar i en rad organisationer, ofta samma som intresserar personer i yngre åldrar, t.ex. idrottsföreningar och föreningar för musik, dans och kultur. Ändå förknippas äldre personers insatser inom den sociala ekonomin ofta med insatser för andra äldre utifrån en särskild åldersgemenskap. I den mån som äldre personers insatser i den sociala ekonomin har

uppmärksammats i de senaste årens diskussioner om samverkan mellan kommuner och frivilligorganisationer, så har det ofta handlat om deras möjligheter att hjälpa till med t.ex. viss ledsagarservice och annan service som kommunen inte längre erbjuder.

6.2 Politiskt inflytande

SENIOR 2005 konstaterar:

Alla ska, oavsett ålder, kunna och vilja påverka samhällsutvecklingen och känna ansvar för den. Det gäller såväl den egna livssituationen som samhällsutvecklingen i stort.

En viktig del i detta är att utveckla möjligheter till inflytande och delaktighet i lokalsamhället. Det handlar både om möjligheten att påverka politiska processer och att politiska organ lämnar över makt till enskilda människor eller lokala råd och liknande. På många håll pågår nu sådana insatser för att främja denna utveckling, men ofta med tydlig inriktning på personer i lägre åldrar.

Det finns flera skäl att sträva efter en god social representativitet vid nomineringar till offentliga uppdrag. Olika grupper har olika kunskaper och erfarenheter och de kan ha olika politiska intressen. Rättvisan kräver att alla grupper är representerade. Dessutom fordrar ett effektivt samspel mellan väljare att alla samhällsgrupper är representerade bland de förtroendevalda.

För äldre personer har den fysiska tillgängligheten till möteslokaler m.m. ofta avgörande betydelse för möjligheterna att delta i politiskt arbete. I den nationella handlingsplanen för handikappolitik anges som ett mål att alla lokaler som allmänheten har tillträde till ska vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010.

SENIOR 2005 anser:

- Människor i *alla* åldrar måste omfattas av arbetet med att utveckla inflytande och delaktighet i lokalsamhället. Staten har ansvar för att främja och underlätta utvecklingen i hela landet. Samtidigt har landsting och kommuner nyckelroller för att driva detta arbete vidare utifrån regionala och lokala förutsättningar.

- Att undanröja de hinder som finns för äldre personers deltagande i beslutande församlingar handlar därför inte bara om att öka deras egna möjligheter till inflytande. Ytterst är det också fråga om att stärka den representativa demokratin, bl.a. inför de utmaningar som en åldrande befolkning ställer oss inför.
- De politiska partierna har ett betydande ansvar för att i större utsträckning försöka ändra attityden att äldre är för gamla för att åta sig förtroendeuppdrag, såväl hos äldre personer som hos övriga medlemmar och väljare. Vi vill dock understryka att vi inte ser ytterligare kvoteringsåtgärder som en väg att pröva i detta sammanhang.
- Det är angeläget att partierna breddar representationen så att fler äldre på förtroendeposter inte bara innebär att fler personer behåller sina uppdrag under längre tid. Det bör också vara självklart att äldre personer arbetar med politiska frågor inom olika verksamhetsområden och inte bara sådana som gäller äldre personers förhållanden.
- Staten bör arbeta för att fler personer över 65 års ålder får uppdrag i kommittéer och myndighetsstyrelser.

6.2.1 Politiska resurser och intresse för politik

Demokratiutredningens slutsatser om skillnader i inflytande för olika åldersgrupper bygger bl.a. på resultat från undersökningar som genomfördes under perioden 1968–1997. Resultaten presenteras av Anders Westholm och Jan Teorell i Demokratiutredningens forskarvolym Medborgarnas erfarenheter (SOU 1999:113). En allvarlig, generell slutsats som Westholm och Teorell drar från denna s.k. trettioårsstudie är att Sverige håller på att bli ett "niondelssamhälle". Det beror mest på att medborgare med utländsk bakgrund står utanför politiken, oberoende av klass, generation, kön eller utbildningsgrupp.

Trettioårsstudien bygger på fem mått på politiska resurser: förmåga att överklaga, individuell opinionsbildning, kontakt med beslutsfattare, partiaktivitet och demonstrationsdeltagande. De resultat som presenteras i Demokratiutredningens forskarvolym visar följande utveckling under perioden 1968–1997:

- I förmåga att överklaga, individuell opinionsbildning och kontakt med beslutsfattare består den traditionella ålderstrappan. Tendensen tycks dessutom ha förstärkts något över tid, i synnerhet för kontakter och individuell opinionsbildning. På det sättet skiljer sig ålderskillnaderna från könsskillnaderna, som under perioden entydigt utvecklades i riktning mot ökad jämlikhet. De minskade könsskillnaderna följer dock generationerna så att skillnaderna fortfarande är relativt stora bland äldre. Ett par förklaringar till ålderskillnaderna kan vara skillnader i utbildningsnivå och mindre möjligheter att träna de "medborgerliga färdigheterna" efter att man har lämnat arbetslivet.
- I undersökningsperiodens början var demonstrationsdeltagandet störst bland de äldre och minst bland de yngre. Efter hand minskade skillnaderna och under den studerade tidsperiodens sista decennium har de medelålders blivit mer aktiva än yngre och äldre.
- När det gäller aktiviteten inom de politiska partierna var såväl de äldre som de yngre minst aktiva i början av den studerade perioden. Efter hand har detta ändrats och vid 1990-talets slut var det den äldsta åldersgruppen som främst bar upp partiernas inre liv.

SCB:s ULF-undersökningar innehåller också frågor om medborgerliga aktiviteter. När det gäller partiaktivitet visar resultaten samma utveckling som resultaten från trettioårsstudien (SCB 2000b). Mellan början av 1980-talet och mitten av 1990-talet ökade andelen personer i åldern 70–80 år som var medlemmar i något politiskt parti. Under samma tidsperiod minskade andelen partimedlemmar mellan 20 och 70 år. I mitten av 1990-talet fanns den högsta andelen partimedlemmar bland 70–74-åringar (mer än 15 procent). I åldersgruppen 50–70 år var andelen drygt 10 procent, mellan 30 och 50 år var andelen drygt 5 procent och i åldersgruppen 20–30 år var andelen mindre än 5 procent. I likhet med partianslutning har det skett en kraftig nedgång när det gäller mötesdeltagandet sedan början av 1980-talet.

Uppgifter för åren 1992 och 2000, som nu är tillgängliga i preliminär form hos Näringsdepartementet, ger en bild av hur skillnader mellan olika generationer successivt gör att erfarenheten av medborgerliga aktiviteter ökar bland äldre personer.

Tabell 6.1. Medborgerliga aktiviteter

| | Kontaktat tjänsteman | | Undertecknat något upprop | | Har någon gång talat på ett möte | |
|-----------------|----------------------|------|------------------------------|------|-------------------------------------|------|
| | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 |
| <i>Samtliga</i> | 21,1 | 24,5 | 37,6 | 42,7 | 48,4 | 51,5 |
| <i>Män</i> | | | | | | |
| 45-64 år | 33,3 | 40,5 | 40,2 | 47,8 | 65,1 | 68,9 |
| 65-84 år | 24,7 | 30,7 | 26,0 | 33,8 | 55,0 | 58,9 |
| <i>Kvinnor</i> | | | | | | |
| 45-64 år | 23,8 | 29,2 | 41,9 | 49,3 | 43,5 | 47,6 |
| 65-84 år | 11,1 | 14,1 | 21,4 | 31,2 | 25,1 | 30,9 |

Källa: SCB/Näringsdepartementet.

En fråga i ULF-undersökningarna som inte direkt berörs i trettioårsstudien gäller intresset för diskussioner om politik. Aktivast när det gäller att diskutera politiska frågor var i slutet av 1990-talet personer mellan 20–54 år (SCB 2000b). Bland personer över 65 år förefaller intresset svalare, mindre än en tredjedel brukar diskutera politik. Ännu större är skillnaderna när det gäller att aldrig bry sig om att lyssna när folk börjar prata om politik. Men ålderskillnaden är på väg att utjämnas, särskilt bland kvinnor, även om det fortfarande är fler män som brukar delta i politiska diskussioner. Bland ungdomar har intresset för att diskutera politiska frågor däremot minskat påtagligt.

6.2.2 Politiska val

Valdeltagande

Vid riksdagsvalen under perioden 1970–1985 låg valdeltagandet runt och oftast över 90 procent (SCB 2000b). Därefter har det skett en markant nedgång, först till cirka 86 procent vid valen 1988–1994, och sedan till bottennoteringen, drygt 81 procent, vid valet år 1998. I samtliga dessa riksdagsval har personer upp till 29 år visat klart mindre benägenhet än andra personer att rösta. Personer i åldern 65–74 år har däremot genomgående legat klart över befolkningsgenomsnittet. Detta gäller framför allt vid valen fr.o.m. 1985, då man passerat 40–49-åringarna i valdeltagandet. Bland personer som är 75 år eller äldre är valdeltagandet i regel lägre. I 1998

års riksdagsval röstade omkring 70 procent i denna åldersgrupp, vilket var lägre än bland förstagångsväljarna.

I varje riksdagsval sedan 1976 har en större andel kvinnor än män röstat. I de flesta åldersgrupper från 25 år och upp till pensionsåldern (65 år) röstade en större andel av kvinnorna. Endast i den äldsta åldersgruppen, 75 år och äldre, finns det en statistiskt säkerställd högre andel röstande bland männen än bland kvinnorna.

Bland svenska medborgare som tidigare varit utländska medborgare är deltagandet i riksdagsvalen klart lägre än bland andra svenska medborgare. Mellan riksdagsvalen år 1994 och år 1998 sjönk deltagandet i denna grupp dessutom kraftigare än bland övriga svenskar (SCB 1999). Bland 45–64-åringar i gruppen var valdeltagandet drygt 73 procent. Bland personer i gruppen som var 65 år och äldre var valdeltagandet knappt 63 procent. I hela gruppen naturaliserade svenskar var valdeltagandet något högre bland kvinnor än män. De som blev medborgare före 1971 hade ett valdeltagande som låg på samma nivå som riksgenomsnittet på 81 procent, medan valdeltagandet bland dem som blev svenska medborgare under åren 1991–1998 endast låg på 58 procent.

Deltagande i kommun- och landstingsval överensstämmer i stora drag med mönstren i riksdagsvalen. En grupp som enbart får rösta i dessa val är utländska medborgare. Bland dessa personer har valdeltagandet minskat i varje val sedan mitten av 1970-talet, från cirka 60 procent år 1976 till cirka 35 procent år 1998. Bland utländska medborgare var valdeltagandet år 1998 högst för medborgare från Tyskland och Chile och lägst för medborgare från Irak och f.d. Jugoslavien. Valdeltagandet bland utländska medborgare sjönk år 1998 med stigande ålder, särskilt bland kvinnor. Andelen röstande var högre bland kvinnor upp till 64 års ålder. Bland kvinnor som var 65 år och äldre var andelen röstande däremot markant lägre än bland män i samma åldersgrupp.

Ålder och partival

Kön och ålder är sociala faktorer som uppvisar ett ökande samband med röstningen över längre tidsperioder. Det konstaterar Sören Holmberg vid Göteborgs universitet utifrån de undersökningar som sedan nästan ett halvsekel görs i Sverige av väljarnas beteende (Holmberg 2000). Sedan opinionsmätningar började göras har skillnaderna i hur yngre och äldre väljare röstar aldrig varit så stor

som år 1998. Stödet för olika partier i olika åldersgrupper har svängt fram och tillbaka sedan valet år 1948. De svagaste sambanden fanns på 1950- och 1960-talen, medan de starkaste återfinns på 1990-talet. Resultaten visar inte på någon oavbruten ökning av skillnader mellan hur yngre och äldre väljare röstar, men trenden är klart stigande.

Sören Holmberg konstaterar att det finns potential för framtida gruppröstning utifrån ålder om partierna politiserar de olika åldersgruppernas frågor mer tydligt. Resultaten från valet kan tolkas som ett tecken på att partierna tydligare har börjat fånga upp och uttrycka åldersfaktorerna. Trots de skillnader som fanns i röstning mellan olika åldersgrupper i valet år 1998 kunde ålder dock inte mäta sig med yrke, utbildning och kyrkogång när det gällde samband med röstning.

Åsiktsskillnaderna mellan olika åldersgrupper är genomsnittligt sett inte speciellt stora, men i de frågor där åsiktsskillnaderna finns är mönstren relativt klara. Unga väljare har i första hand andra åsikter än äldre i sakfrågor som berör moral och internationalism. Äldreomsorgen är en annan fråga där yngre och äldre väljare uppvisar något olika prioriteringar. Äldre väljare är mer positiva till att avsätta mer skattemedel till kommunal äldreomsorg än yngre väljare. I politiskt mer konfliktfyllda frågor kring miljö eller "vänster-högerfrågor" är oftast åsiktsskillnaderna mindre mellan olika åldersgrupper. På den ideologiska vänster-högerskalan var unga väljare både mer till vänster och mer till höger än äldre väljare år 1998. Äldre väljare tenderade oftare att placera sig mot mitten av skalan.

En annan viktig faktor inför framtida val är väljarnas tilltagande rörlighet. Svenska resultat från 1973–1998 visar att tendensen att rösta på ett annat parti i nästkommande val är tre till fyra gånger större bland svars personer utan partiidentifikation än bland dem som är starka anhängare till ett särskilt parti. Bland väljare med den lägsta graden av partiidentifikation byter 30–50 procent parti vid nästa val. Bland väljare med den högsta graden av partiidentifikation är motsvarande andel 6–15 procent. Nittioalets nya väljarörlighet har således även spritt sig till de mest partiövertygade väljarna.

Att väljarnas känsla av partianhängarskap hänger samman med politiska åsikter och med bedömningar av partipositioner kan tyckas självklart, liksom att graden av identifikation påverkas av att åsikter eller partivärderingar förändras. Detta kan tolkas som att

graden av partiidentifikation ökar enligt en s.k. livscykelmodell som innebär att partisympatierna fördjupas över tid vartefter människor blir äldre. En annan förklaringsmodell, den s.k. generationsmodellen, utgår från att varje generation i unga år präglas av sin tids värderingar och förhållningssätt som sedan i mycket liten grad förändras vartefter generationen åldras. Ingen av modellerna passar särskilt väl till empiriska data i Sverige, konstaterar Sören Holmberg, även om generationsmodellen passar bättre än livscykelmodellen:

”Vi bör kanske istället tala om en förslitningsmodell där gamla lojaliteter långsamt eroderas i alla ålderskohorter. Om utvecklingen fortsätter kan svenska politiker se fram emot en än mer svårhanterlig väljarkår i framtiden eftersom graden av partiidentifikation har ett mycket starkt samband med benägenheten att byta parti.”

Pensionärspartier

Pensionärspartier är ett relativt nytt fenomen. Enligt etnologen Ulrika Sutorius motiveras partiernas bildande ofta av pensionärernas växande antal samt att dessa antas uppleva svek och diskriminering från samhällets sida (Sutorius 1998). Ändå strävar partierna inte efter att vara enfrågepartier utan riktar sig även mot andra socialt marginaliserade grupper. Begreppen etik och moral är centrala i partiernas retorik. Man vill värna om traditionella värden, men anser också att pensionärernas erfarenheter och kunskap kan ge nya lösningar på samhällets problem.

I viss mån kan pensionärspartierna betraktas som missnöjespartier, konstaterar Sutorius. Samtidigt representerar de en ny tendens inom politiken, där särdrag och särintresse förutsätts avgöra hur folk vill bli representerade politiskt. Samma förhållningssätt ligger till grund för kvinnopartier och invandrapartier, där man också förutsätts bli bäst representerad av någon som är lik en själv. Ideologiska ståndpunkter blir i ett sådant perspektiv underordnade särarts- och identitetspolitik. Att de uttrycker sig som missnöjespartier kan bero på att de måste söka placera sig bland de traditionella partierna för att överhuvudtaget ha någon rimlig chans att överleva.

6.2.3 Offentliga uppdrag

Bred representativitet – för medborgare och samhälle

De offentliga uppdragen utgör bara en del av frågan om politiskt inflytande, men de har avgörande betydelse när det gäller att hävda och vidareutveckla den representativa demokratin. Uppdragens symbolbetydelse i samhället är också stor. I sitt slutbetänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) pekar Kommundemokratikommittén på vikten av att en god social representativitet beaktas vid nomineringar inför val. Kommittén anger särskilt fyra skäl till detta:

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

Vi delar Kommundemokratikommitténs bedömning. Det sista skälet är inte minst viktigt för att den representativa demokratin ska kunna möta de utmaningar för samhället som en åldrande befolkningen medför utan att motsättningar uppstår eller skärps mellan åldersgrupper. För att detta ska vara möjligt krävs bl.a. att röstberättigade och valbara personer i alla åldrar ges verkliga möjligheter att påverka och ta ansvar för beslut som gäller samhällsutvecklingen i helhet. Att undanröja de hinder som finns för äldre personers deltagande i beslutande församlingar handlar därför inte bara om att öka deras egna möjligheter till inflytande. Ytterst är det också fråga om att stärka den representativa demokratin.

De politiska partiernas ansvar

När det gäller offentliga uppdrag finns det en tydlig, om än outtalad, åldersnorm. På ett allmänt plan kan orsakerna sökas bland de myter och attityder om åldrandet som vi tog upp i kapitel 2. Även de nuvarande formerna för pensionärsinflytande kan ha betydelse i sammanhanget. Det får dock inte vara så att de politiska partierna tar för givet att pensionärsråden är en rimlig ersättning för äldre personers underrepresentation i beslutande församlingar. Istället behövs det ett nytänkande och ett enträget, fantasirikt arbete från

partiernas sida för att öka de äldres representation. Hittills har samtliga riksdagspartiers insatser varit otillräckliga i det avseendet.

Partierna har ett betydande ansvar för att försöka ändra attityden att äldre är för gamla för att åta sig förtroendeuppdrag, såväl hos äldre personer som hos övriga medlemmar och väljare. I dag anges "att känna sig för gammal" som ett vanligt skäl bland äldre för att inte ta på sig förtroendeuppdrag, trots att de har goda kunskaper om politik och är intresserade av det. Inspiration till metoder och former för detta arbete bör bl.a. kunna hämtas från det framgångsrika arbete som under många år pågått för att öka kvinnors representation på förtroendeposter. Vi vill dock understryka att vi inte ser ytterligare kvoteringsåtgärder som en väg att pröva i detta sammanhang. Istället handlar det om att bygga upp intresse och engagemang underifrån, genom att ta med äldre medlemmar och väljare i nätverk där de kan bli tillfrågade att kandidera, och att sedan ge dem uppmuntran och stöd, särskilt om de inte tidigare har erfarenhet av tala inför politiska församlingar eller väljare. Med tanke på det stora intresse för politik som redan finns bland många äldre och den allt större medborgerliga förmågan hos äldre personer borde allt detta vara möjligt att åstadkomma för partierna – om bara viljan är uttalad.

Det är också angeläget att partierna breddar representationen så att fler äldre på förtroendeposter inte bara innebär att fler personer behåller sina uppdrag under längre tid. Det bör också vara självklart att äldre personer arbetar med politiska frågor inom olika verksamhetsområden och inte bara inom sådana som gäller äldre personers förhållanden.

I detta förnyelsearbete bör staten föregå med gott exempel genom att arbeta för fler personer över 65 års ålder i t.ex. kommittéer och myndighetsstyrelser.

Riksdag och regering

En vanlig föreställning är att äldre människor tidigare haft makt i kraft just av sin ålderdom och åtföljande visdom och erfarenhet. I äldre kulturer fanns det verkligen sådana s.k. gerontokratier där äldre män var patriarker eller satt i de *äldstes råd*. På nationell nivå i Sverige är det dock medelålders män som har haft det politiska inflytandet under århundraden. Från stormaktstidens slut och fram till mitten av 1980-talet dominerade män i övre medelåldern i

riksrådet/statsrådet och riksdagen (Odén 1993). Under slutet av 1980-talet och under 1990-talet har fler kvinnor blivit statsråd, liksom fler personer i 30- och 40-årsåldrarna. Någon motsvarande breddning av representationen till åldrarna över 65 år har inte skett.

Efter valet år 1998 är 3 procent av riksdagsledamöterna äldre än 65 år, en andel som varierat mycket lite under de senaste två decennierna, bortsett från situationen efter valet år 1994 när bara 1 procent av ledamöterna var 65 år eller äldre (Sveriges Riksdag 1999). Går man lite längre tillbaka var andelen ledamöter 65 år eller äldre större. Andelen varierade visserligen kraftigt mellan olika perioder under den gamla andrakammarriksdagens tid, men när den sista andrakammarriksdagen sammanträdde år 1970 var 18 procent av ledamöterna 65 år eller äldre.

Inte minst under 1990-talet ökade andelarna kvinnor och personer under 30 år i riksdagen. Kvinnornas andel ökade under perioden 1989–1998 från 38 till 43 procent. Andelen ledamöter i åldersgruppen 18–29 år ökade under samma tid från 0,5 till 4 procent. Till stor del har dessa ökningarna skett genom särskilda insatser från de politiska partiernas sida. Den dominerande åldersgruppen utgörs dock fortfarande av personer i åldersgruppen 50–64 år. Efter varje val under 1980- och 1990-talen har mer än hälften av riksdagens ledamöter funnits i denna åldersgrupp.

Den låga andelen äldre i parlamentet är inte någon unik svensk företeelse. I Norge, Danmark och Finland var det år 2001 ännu ovanligare att parlamentsledamöter var 65 år eller äldre. Även i flera andra europeiska länder är motsvarande andelar lägre än i Sverige. I Europaparlamentet ligger andelen något högre, omkring 5 procent år 2001. Det finns dock parlament med andra ålderssammansättningar. År 2001 var 15 procent av ledamöterna i den franska nationalförsamlingen 65 år eller äldre. Knappt 10 procent av parlamentsledamöterna var kvinnor, och ingen ledamot var yngre än 30 år. I USA är nästan en fjärdedel av ledamöterna i senaten i dag 65 år eller äldre. Den äldste senatoren är född 1902 och invaldes första gången 1954. Ytterligare omkring ett halvdussin andra senatorer har haft sina platser i 30–40 års tid.

Uppdrag i myndigheter, kommittéer och domstolar

Åldersammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i statliga kommittéer följdes under 1990-talet upp inom Regeringskansliet. Resultaten avseende den senare delen av decenniet publicerades i skriften Åldersammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet 1996/97–1997/98–1998/99 (Ds 1999:70).

Bakgrunden till detta arbete var att dåvarande Civildepartementet i sin verksamhetsplan för 1995/96 satte upp målet att öka andelen unga representanter i statliga myndigheters styrelser och kommittéer. Åldersgruppen 15–29 år var dock marginellt företrädd såväl 1995/96 som 1998/99. Uppföljningen visar även att åldersgruppen 70–85 år hade nästan exakt samma låga representation som den yngsta gruppen. Personer i åldersgruppen 60–69 år var bättre företrädda – de hade omkring 20 procent av styrelseplatserna och omkring 15 procent av kommittéuppdragen. Av resultaten framgår inte om det skedde någon förändring i uppdrag vid 65 års ålder.

Inom en typ av uppdrag finns det dock påfallande många äldre personer – bland nämndemännen. Av dessa är 45 procent över 60 år medan cirka 8 procent är i åldersgruppen 20–39 år. Här har dock åldersfördelningen uppmärksamats som ett bekymmer. Regeringen har tillsatt en kommitté för att se över rekryteringen av nämndemän i syfte att nå en än mer allsidig rekrytering (dir. 2000:79). Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2002. Regeringen skriver att det är viktigt att uppdraget att vara nämndeman ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt när det gäller kön, ålder och bakgrund. Den nu tillsatta kommittén har i uppdrag att särskilt överväga om en begränsning av valbarheten som nämndeman till exempelvis två mandatperioder skall införas.

Uppdrag i kommuner och landsting

Som framgått i avsnitt 2.3 finns det en "ättestupa" när det gäller kommunala förtroendeuppdrag (Svenska Kommunförbundet 1999a). Personer som är 67 år eller äldre utgjorde 20 procent av den valbara befolkningen år 1998. Efter valet samma år var dock bara 7 procent av de förtroendevalda äldre än 67 år. Detta kan jämföras med gruppen 60–66 år, som utgjorde 8 procent av den valbara be-

folkningen men innehade 31 procent av de kommunala förtroendeuppdragen efter valet år 1998. De politiker som representerar något annat parti än de stora rikspartierna är förhållandevis äldre. Bland dessa är 17 procent 67 år eller äldre.

Tabell 6.2. Innehav av kommunala uppdrag jämfört med andel av väljarkåren i olika åldersgrupper (procent)

| Ålder | Uppdrag | Väljare | Differens |
|-------|---------|---------|-----------|
| 18-29 | 6 | 19 | -13 |
| 30-44 | 24 | 27 | -3 |
| 45-59 | 32 | 26 | +6 |
| 60-66 | 31 | 8 | +23 |
| 67- | 7 | 20 | -13 |

Källa: Svenska Kommunförbundet.

Om man ser till uppdragens tyngd blir skillnaden ännu tydligare. Bland ordförandena var fler än fyra av tio i åldern 60–66 år, medan bara var fjortonde ordförande var äldre än 67 år. Bland de heltidsavlönade politikerna var endast 0,4 procent 67 år eller äldre, medan 2 procent av de deltidsvälönade politikerna fanns i detta åldersintervall. Relativt många av de förtroendevalda som var 67 år eller äldre hade andra typer av uppdrag än inom de nämnder som arbetar med kommunernas huvudsakliga frågor, t.ex. socialnämnder, tekniska nämnder och nämnder för skola och barnomsorg. Nästan var femte kommunrevisor var t.ex. 67 år eller äldre.

Uppdragsvillighet bland medborgarna

Kommundemokratikommittén har studerat medborgarnas syn på att åta sig olika förtroendeuppdrag (SOU 2001:48, bilagedelen). 1 000 slumpvis utvalda personer mellan 18 och 74 år har fått ange om de kan tänka sig ett förtroendeuppdrag i kommun, landsting, brukarråd och medborgarpanel. Andelen positiva var genomgående lägst i åldersgruppen 67–74 år. De näst lägsta andelarna fanns i åldersgruppen närmast före, dvs. bland de som var 55–66 år.

Tabell 6.3. Ålder och positiva andelar till olika uppdrag (procent)

| | Kommun | Landsting | Brukarråd | Medborgarpanel |
|----------|--------|-----------|-----------|----------------|
| 18-29 år | 17 | 14 | 41 | 49 |
| 30-44 år | 19 | 14 | 44 | 57 |
| 45-54 år | 19 | 15 | 33 | 36 |
| 55-66 år | 12 | 8 | 22 | 36 |
| 67-74 år | 4 | 4 | 12 | 26 |

Källa: Kommundemokratikommittén.

De som inte kunde tänka sig ett kommunalt fullmäktige- eller nämnduppdrag fick välja bland flera alternativ till varför de inte kunde tänka sig det. I åldersgruppen 67–74 år valde den största andelen svarande alternativet ”känner mig för gammal” – hela 68 procent av dem som inte kunde tänka sig ett förtroendeuppdrag i fullmäktige eller nämnd angav detta som orsak. I yngre åldersgrupper var det vanligt att man angav bristande intresse för uppdraget som orsak. Detta var dock mindre vanligt i åldersgruppen 67–74 år. Där angav 25 procent att de inte var intresserade av partipolitik och 23 procent att de inte var tillräckligt kunniga. Den sista förklaringen var minst vanlig i den äldsta åldersgruppen. Bara 12 procent av de tillfrågade i åldersgruppen 18–29 år uppgav att de kände sig för unga för att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

Resultaten är påfallande lika de som kom fram vid en liknande undersökning under 1980-talet (SOU 1987:21). Då uppgav 5 procent av de svarande i åldern 60–69 år att de kunde tänka sig att tacka ja till ett erbjudande om att bli ledamot i kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd eller styrelse. Ytterligare 2 procent var tveksamma till ett sådant uppdrag. Bland personer som var 70 år eller äldre svarade 1 procent ”ja” på frågan och ytterligare 1 procent var tveksam.

Nomineringsprocesser och avhopp

Kommundemokratikommittén har också studerat partiernas nomineringsprocesser och sannolikheten för att bli placerade på valbar plats på valsedeln. Studierna bekräftar slutsatser från tidigare forskning som pekar ut delaktighet i sociala nätverk som den viktigaste förutsättningen för politiskt arbete. Att personer direkt ombeds att

delta i politiskt arbete har ofta avgörande betydelse. Bland de åldersgrupper som deltog i 1998 års val var chansen att nå kommunfullmäktige klart lägre för personer i åldersgrupperna 18–29 år respektive 65 år och äldre. Störst chans hade personer i åldern 50–64 år. De yngsta och äldsta grupperna nominerades i mindre utsträckning än övriga åldersgrupper, och hade dessutom svårare att placera sig på valbar plats. För den äldsta gruppen hade chansen att placeras på valbar plats t.o.m. minskat jämfört med valen år 1991 och år 1994.

Bland de relativt få äldre personer som valdes in i kommun- eller landstingsfullmäktige vid 1998 års val har några hoppat av i förtid. Fram till den 31 december 2000 hade drygt 16 procent av alla som var 70 år eller äldre lämnat sitt uppdrag i kommunfullmäktige och nästan 19 procent sitt uppdrag i landstingsfullmäktige. Dessa andelar är betydligt högre än bland personer i åldersgruppen 50–69 år, men betydligt lägre än bland personer i åldersgruppen 18–29 år. En intervjuundersökning som Kommundemokratikommittén genomförde i 28 kommuner visar att förtroendevalda som var 67 år eller äldre inte ansåg sig ha sämre erfarenheter från tiden som förtroendevald än andra, snarare tvärtom.

En annan undersökning visar att de äldre kommunalpolitikerna hade avsevärt bättre möjligheter att klara sitt uppdrag på åtminstone en punkt. Förtroendevalda som var 67 år och äldre uppgav sig ha minst problem med att få tiden att räcka till det politiska uppdraget och till familj, vänner, arbete och fritidsintresse.

Formella åldersgränser

Formella åldersgränser för offentliga uppdrag finns inte längre i Sverige. Sådana åldersgränser var en sentida företeelse (SOU 1987:21). Före år 1963 fanns endast ett par övre åldersgränser vid 65 år. Genom en ändring i rättegångsbalken infördes detta år en övre gräns vid 70 år för valbarhet som nämndeman i allmän under rätt. Ett skäl till detta var den sneda åldersfördelningen bland nämndemän; närmare en fjärdedel var över 65 år och 9 procent över 70 år. Vid hög ålder kan det också snabbt inträda sådana åldersförändringar som "medför oförmögenhet att tjänstgöra i rätten", som den dåvarande departementschefen uttryckte saken. Ändringen i rättegångsbalken fick återverkningar inom andra områden. Så sent som 1979 infördes t.ex. 70-årsspärren för ledamot i taxe-

ringsnämnd. De sista gränserna avskaffades i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet.

Utredningen om pensionärsinflytande konstaterade att den övre åldersgränsen vid 1980-talets slut tycktes ha utvecklats till en vedertagen praxis när det gällde alla offentliga uppdrag där regeringen förordnade innehavare (SOU 1988:65). Drygt ett decennium senare förefaller åldersgränserna kvarstå på alla nivåer, trots att de formellt har avskaffats.

Tillgänglighet

Kommundemokratikommittén identifierar flera hinder för möjligheterna för personer med funktionshinder att delta i den kommunala demokratin. Det handlar om att komma till och från politiska möten, att kunna ta sig in och vistas i en möteslokal, att medverka i politiska sammanträden, att ta del av information och att delta i den politiska debatten mellan sammanträdena. Kommittén föreslår därför att funktionshindrade i vissa fall ska ha rätt till ersättning för resor till och från möten med t.ex. taxi och att fullmäktige och alla nämnder ska verka för att förtroendevalda som har funktionshinder ska kunna delta på lika villkor i handläggningen i ärenden. Kommuner och landsting bör också påskynda arbetet med att göra demokratins institutioner tillgängliga för personer med funktionshinder.

I en bilaga till kommitténs slutbetänkande (SOU 2001:48, bilagedelen) redovisar professor Stig Larsson vid Lunds universitet resultaten från en studie bland kommunpolitiker med funktionshinder. Politikerna ger tydliga bilder av de problem de möter. En av dem berättar att han under tolv år i kommunfullmäktige i en större svensk kommun aldrig kunde använda podiet eftersom talarstolen inte fungerade för rullstolsburna. En annan säger att han ogärna går upp i talarstolen eftersom ingen kan se honom där när han sitter i sin rullstol. Ändå säger politikerna att problemen i fullmäktige inte är lika stora som i nämnder och styrelser. Flera av intervjupersonerna berättar också att det finns en föreställning hos vissa partikamrater eller partimotståndare att personer med funktionshinder i första hand bör ägna sig åt handikappolitiska frågor. Man definieras in i ett hörn ungefär som kvinnor för några decennier sedan bara valdes till poster i skolstyrelser och socialnämnder.

Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) ska lokaler, dit allmänheten har tillträde, vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010. Även för äldre personers möjlighet att delta i de politiska processerna är det angeläget att kommuner och landsting så snart som möjligt vidtar åtgärder för att uppfylla detta mål.

6.2.4 Pensionärskommitté och pensionärsråd

I juni 1991 beslutade regeringen att tillsätta en särskild kommitté, Pensionärskommittén (S 1991:08). Enligt direktiven (dir. 1991:49) fick Pensionärskommittén i uppdrag att utgöra ett forum för överläggningar mellan regeringen och representanter för pensionärsorganisationer i frågor som är av särskilt intresse för pensionärerna. Som exempel på sådana frågor nämns pensionärernas ekonomiska förhållanden, social service, hälso- och sjukvård, bostäder och boendeservice, kommunikationer, inklusive färdtjänst, samt frågor angående fritid och kultur. Kommitténs arbete är inte tidsbegränsat.

Pensionärsråd började bildas i kommuner och landsting under 1970-talet. Initiativet kom från pensionärsorganisationerna. En orsak var att de äldre som grupp ansågs vara dåligt representerad i politiska sammanhang. En annan orsak var att de frågor som ansågs vara av särskilt intresse var spridda på flera nämnder och att organisationernas inflytande kunde samordnas bättre genom pensionärsråd. Svenska Kommunförbundet utarbetade år 1975 i samråd med Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och Sveriges Pensionärsförbund (SPF) en rekommendation till landets kommuner att inrätta pensionärsråd. I ett cirkulär från år 1977 framhöll även Landstingsförbundet att det var önskvärt att pensionärernas intresseorganisationer fick möjlighet att påverka handläggningen av frågor som "speciellt berör dem". Under 1980-talet föreslog Äldreberedningen (SOU 1987:21) och Utredningen om pensionärsinflytande (SOU 1988:65) att pensionärsrådets ställning skulle stärkas. Några förslag om enhetliga regleringar av pensionärsrådets ställning presenterades dock inte.

Utredningen om pensionärsinflytande redovisade några synpunkter på vad som borde uppmärksammas vid en översyn av pensionärsrådets verksamhet. Flera av utredningens formuleringar återfinns i det förslag till reglementen för pensionärsråd i kom-

muner och landsting som Pensionärsorganisationernas samarbetskommitté tog fram i slutet av 1990-talet (Socialstyrelsen 2000b). I förslaget till reglementen anges att pensionärsråden är organ för överläggningar, samråd och ömsesidig information för pensionärsorganisationerna å ena sidan och kommunens eller landstingets styrelser och nämnder å den andra. Bland pensionärsrådets uppgifter anges att de ska vara referensorgan med överläggningsrätt i frågor som berör pensionärer. De syften för pensionärsråden som anges i förslagen till reglemente lägger stor vikt vid frågor och synpunkter som förutsätts vara gemensamma för pensionärer som grupp.

Regeringen och pensionärsorganisationerna genomförde år 1997 en enkätundersökning om pensionärsrådets verksamhet. Resultaten har dels redovisats i en skrivelse inom Socialdepartementet, dels i en underlagsrapport till Socialstyrelsens Äldreuppdrag. Sifferuppgifterna skiljer sig något mellan dessa redovisningar. Vid bedömningen av resultaten är det också svårt att veta om enkäterna besvarades av pensionärsrådets ledamöter, som det var tänkt, eller av tjänstemän inom kommuner eller landsting. Enligt Socialdepartementets sammanställning visar resultaten att det finns pensionärsråd i 90–95 procent av landets kommuner och landsting (Socialdepartementet 1999). Det genomsnittliga antalet deltagare i råden är 10–11 stycken. De två största pensionärsorganisationerna är representerade i flertalet råd medan de tre övriga pensionärsorganisationerna är företrädna på färre ställen. I de kommunala råden sitter oftast politiker från socialnämnd eller kommunstyrelse. Syftet med råden och deras huvudsakliga funktion, var information (uppgavs av samtliga råd), samråd (uppgavs av 90 procent), rådgivande organ (uppgavs av 80 procent), remissinstans (uppgavs av 75 procent) samt överläggningsrätt (uppgavs av 25–30 procent av råden).

Pensionärsråden tillfrågades hur de såg på rådets funktion och värde. Svartalternativen var "utmärkt", "inte särskilt bra" samt "varken särskilt bra eller dåligt". Enligt underlagsrapporten till Socialstyrelsens Äldreuppdrag uppgav 46 procent av råden att de fungerade utmärkt, medan 21 procent ansåg att det varken var bra eller dåligt och 17 procent var missnöjda (Socialstyrelsen 2000b). Främst var det rena äldreomsorgsfrågor som togs upp i de kommunala pensionärsråden. Även hälso- och sjukvårdsfrågor och trafikfrågor diskuterades i flertalet kommunala pensionärsråd. Frågor om ombyggnad av äldreboenden diskuterades bara i tre fjärdedelar av pensionärsråden, trots att plan- och bygglagen föreskriver att

samråd ska ske med brukarna i boendefrågor och planering. Fysisk stadsplanering togs upp i ungefär hälften av råden. Kulturfrågor diskuterades i färre än var femte pensionärsråd.

I Danmark och Norge finns det sedan början av 1990-talet tvingande lagstiftning om pensionärsråd. I Danmark är alla personer som är 60 år eller äldre och bosatta inom kommunen/landstinget valbara. Dessa utgör också valmanskåren. I Norge nomineras pensionärsledamöterna av pensionärsorganisationerna. De danska pensionärsråden tycks fungera något bättre än de norska. I Norge har Statens Eldreråd sammanställt en rapport med klagomål som påminner om dem som finns i Sverige, dvs. att ärenden kommer för sent, att kontakterna med tjänstemännen i förvaltningarna är bristfällig och att pensionärsråden inte tas på allvar (Socialstyrelsen 2000b).

Dagens pensionärsråd fungerar som en viktig länk mellan beslutsfattare och äldre invånare i kommuner och landsting. Kommuner och landsting har ett betydande ansvar för att även i fortsättningen ge råden goda möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Pensionärsorganisationerna har på motsvarande sätt ett ansvar att ge sina representanter i råden utbildning och stöd. Inför framtiden bör rådets engagemang och kunskaper om äldre personers levnadsförhållanden i än högre grad tas till vara i arbetet med att utveckla formerna för äldre personers politiska inflytande. Både i kommuner och landsting bör pensionärsråden aktivt kunna ha pådrivande roll i de politiska partiernas arbete att öka representationen av äldre personer på politiska förtroendeuppdrag. Råden bör även kunna driva på arbetet med att utveckla nya former för politiskt inflytande, t.ex. genom att kartlägga nuvarande möjligheter och aktivt följa det utvecklingsarbete som görs i kommuner och landsting.

6.2.5 Nya former för politiskt inflytande

De senaste årens ökade intresse för medborgarnas deltagande i demokratin har till stor del handlat om möjligheterna att utveckla former för inflytande och delaktighet i lokalsamhället. Det handlar både om möjligheten att påverka politiska processer och att politiska organ lämnar över makt till enskilda människor eller lokala råd och liknande. På många håll pågår nu sådana insatser, men ofta med tydlig inriktning på personer i lägre åldrar.

Staten har ansvar för att främja och underlätta utvecklingen i hela landet. Samtidigt har landsting och kommuner nyckelroller när

det gäller att driva detta arbete vidare utifrån regionala och lokala förutsättningar. I detta ingår att ta till vara pensionärsrådets möjligheter att ge idéer och impulser till utvecklingen av nya former för makt över det egna vardagslivet, i bostadsområden och inom olika verksamheter. Nya möjligheter att arbeta med sakfrågor i kommuner och landsting behöver prövas även när det gäller frågor som gäller äldre personers delaktighet i samhället och möjligheter att leva ett tryggt, aktivt och oberoende vardagsliv. De brottsförebyggande råd som blivit allt vanligare i kommunerna visar att nya former av brett sammansatta organ med god lokal förankring och tydligt definierade uppgifter kan inspirera till samverkan och resultat över traditionella aktörs- och sektorsgränser.

Olika former av brukarinflytande har också blivit vanligare i kommuner och landsting under senare år (Ds 2001:34). Genom en särskild lagreform år 1994 har kommuner och landsting givits vidgade möjligheter att delegera beslutanderätt till särskilda självförvaltningsorgan.

Lokal demokratiutveckling

Utveckling av den lokala demokratin är ett område som i dag tilldrar sig allt större intresse. Justitiedepartementet stödjer lokala projekt för demokratiutveckling. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet arbetar bl.a. med att sprida kunskap om pågående projekt och erfarenheter från dessa. De försök som görs från kommuner och landsting för att utveckla deltagandet genom t.ex. IT, fokusgrupper och paneler m.m., är ofta tydligt inriktade på att nå ungdomar och vissa invandrargrupper. Exempel på sådana satsningar och då även med inriktning att nå människor utan tillgång till IT finns i Kalix kommun (Svenska Kommunförbundet 2000c).

I lokala utvecklingsgrupper spelar äldre människor ofta en viktig roll. Särskilt tycks detta gälla byalag, kooperativ o.dyl. i glesbygdsområden och mindre samhällen. Detta arbete står i kontrast till den utomparlamentariska "pensionärsaktivism" som förekommit under senare år. Det handlar om personer i 60–70-årsåldern som har ockuperat operationssalar för att förhindra neddragning eller nedläggning av den kirurgiska verksamheten vid lokala sjukhus.

Samspelet mellan deltagardemokrati och representativ demokrati

Kommundemokratikommittén konstaterar i sitt betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) att deltagardemokratin och den representativa demokratin kompletterar varandra. Att åstadkomma ett fungerande och kreativt samspel mellan dessa former av demokrati är en av samtidens största politiska utmaningar för partierna, kommunerna och landstingen. Några av kommitténs förslag innebär ny eller ändrad lagstiftning, men kommittén bedömer att de nuvarande problemen i många fall bottnar i attityder och förhållningssätt hos olika aktörer.

När det gäller demokratis mer formella delar föreslår Kommundemokratikommittén bl.a. att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting ökar och att kommuner och landsting ska få inrätta beredningar för olika frågor, där även andra än förtroendevalda kan utses till ledamöter av fullmäktige. Kommittén föreslår också att fullmäktige får besluta om s.k. medborgarförslag, dvs. en rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Kommundemokratikommittén behandlar också frågan om medborgarpaneler är ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin, där medborgare får möjlighet att framföra sina åsikter och samtala och reflektera över politiska frågor utanför partipolitiken. Medborgarpaneler och andra typer av medborgarråd kan dock inte fylla de politiska partiernas roll, konstaterar kommittén.

När det gäller den moderna informationstekniken (IT) bedömer kommittén att den kan spela en viktig roll för utvecklingen av den kommunala demokratin. Enligt Kommundemokratikommittén är tekniken främst värdefull för de förtroendevalda när det gäller att ha en dialog med medborgarna, hämta in kunskaper och förbereda sammanträden.

Regeringen har presenterat förslagen om fler förtroendevalda på sikt och medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige i sin proposition Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80). Regeringen delar Kommundemokratikommitténs bedömning av medborgarpaneler och medborgarråd. När det gäller IT bedömer regeringen att en arbetsgrupp bör tillsättas inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen kan fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte och följa forskning och utveckling av nya tekniker och metoder inom IT för att främja ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin.

Medborgarnas möjligheter att delta i samhällsplaneringen tillsammans med politiker och planerare har uppmärksammats under senare år. Plan- och bygglagen (1987:10) ändrades år 1996 så att medborgare lättare ska kunna vara med och bestämma om sådant som har betydelse för närmiljön och vardagslivet. Lokalt har detta lett till flera olika projekt för att vidga medborgarinflytandet. Arbetet har också förankring i det åtagande som Sverige gjort när det gäller internationella åtaganden som Agenda 21 och den s.k. Habitatagendan om hållbar stads- och bebyggelseutveckling (Miljödepartementet 2001). Några av Habitatagendans hörnstenar är lokalt självstyre och lokal demokrati.

Boverket har i olika sammanhang uppmärksammat dessa frågor, dels med egna studier och förslag, dels med goda exempel på lokala utvecklingsarbeten. Boverket genomförde under 1990-talet ett projekt i ett antal sydsvenska kommuner för att hitta nya former för medbestämmande och inflytande i den lokala planprocessen. Boverket konstaterar att det går att öka *både* det direkta inflytandet och det indirekta (Boverket 1998b). Samtidigt som medborgarnas inflytande ökar måste de valda politiska församlingarna fatta de långsiktigt strategiska besluten, svara för de kommunövergripande frågorna och fördela de gemensamma resurserna på ett rättvist sätt. Kommunens planerare har en nyckelroll i sammanhanget, men det behövs spelregler för arbetet så att kommunikationsproblem och orealistiska förväntningar på medborgarinflytande kan begränsas. Redan tidigt behövs det en organisation för att samla och förvalta det lokala engagemanget.

6.3 Kultur

SENIOR 2005 konstaterar:

För institutioner, organisationer och företag inom kulturlivet är det en viktig utmaning att möta och ta till vara det ökande intresset för olika kulturaktiviteter bland äldre personer. I detta ingår att alla måste kunna ta del av den offentligt finansierade kulturen oavsett funktionsförmåga. Det arbete som Statens kulturråd bedriver för ökad tillgänglighet fyller en mycket viktig uppgift.

Kulturupplevelser och deltagande i kulturaktiviteter har en viktig roll för att stärka gemenskap och hälsa bland äldre personer. Deltagande i kulturaktiviteter gör det bl.a. möjligt att

träffa människor som man kan dela minnen och erfarenheter med. För många äldre som kommit till Sverige från andra länder är dessutom möjligheten att bevara banden med kulturen i det land eller område som man har lämnat särskilt viktig.

Biblioteken har under många år visat sig vara viktiga samlingspunkter för människor i olika åldrar och med intresse av olika aktiviteter.

Kulturlivet ger många äldre möjligheter att möta ny teknik. Ny teknik och nya massmedier introduceras ofta genom kulturlivet. Aktuella exempel är IT, Internet, digitalisering av radio- och tv-sändningar samt inläsning av talböcker på CD-ROM. I flera av dessa fall har biblioteken en nyckelroll för att ge äldre personer kunskaper om och möjligheter att använda ny teknik.

Kulturlivet ger många möjligheter till möten över generationsgränser och en fördjupad syn på ålder och generationstillhörighet. I Sverige har det dock nästan helt saknats ansatser att ge det generationsöverskridande arbetet en bas och ett långsiktigt genomslag i kulturlivet.

SENIOR 2005 anser:

- Aktörer inom kulturlivet, inklusive frågor om lärande och fritidsverksamhet, måste beakta personer i alla åldrar vid prioriteringar samt vid studier av kulturvanor och kulturintressen. Möjligheterna till livslångt lärande bör tas till vara inom alla delar av kulturlivet.
- Kulturupplevelser och deltagande i kulturverksamhet har en viktig roll i det samlade förebyggande hälsoarbetet för äldre personer och bör utvecklas. Det är också angeläget att bibliotekens uppsökande arbete o.d. kan drivas vidare, liksom att folkbildningen även fortsättningsvis har möjligheter att nå personer utan studievana.
- De möjligheter som kulturlivet ger människor i högre åldrar att möta ny teknik måste tas till vara och utvecklas.
- Det är angeläget att utveckla metoder och arbetsformer för att ta till vara kulturlivets möjligheter till möten över generationsgränser och en fördjupad syn på ålder och generationstillhörighet.

De kulturpolitiska mål som riksdagen beslutade om år 1996 ger en bild av kulturlivets bredd (prop. 1996/97:3). De konstnärliga verksamheterna är centrala i kulturpolitiken, men de nationella målen betonar i vidare mening bl.a. yttrandefrihet, kulturarv och bildningssträvanden. Ett av de sju målen innebär att hela det offentligt stödda kulturlivet ska verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande. Målen är formulerade utan åldersgränser. De förmågor som kulturlivet involverar och utvecklar är inte heller bundna till enskilda delar av livsloppet.

De motiv som har lyfts fram i den internationella diskussionen om lärande efter pensioneringen skiljer sig t.ex. knappast från motiv för lärande i andra åldersgrupper: personlig utveckling, möjligheter att följa med i och bidra till samhällslivet och av att kunna vara aktiv och delta i sociala nätverk. Livslångt lärande i denna mening kan sägas tillföra en ny dimension till de kulturpolitiska målen – en livsloppsdimension som kan bidra till att utveckla möjligheterna att utvecklas och delta i samhällslivet i högre åldrar. Det fortsatta arbetet inom EU kan ge ytterligare impulser och infallsvinklar när det gäller att förverkliga ett lärande som verkligen omfattar hela livet (EU 2001).

6.3.1 Lärande

Fler äldre på högskolan?

I dag är det bara ett fåtal personer som studerar på högskolan efter pensioneringen. Betydligt fler personer i medelåldern i dag har erfarenhet av akademiska studier än någon tidigare generation i Sveriges historia. Det kan mycket väl leda till ett stigande intresse för kortare kurser eller utbildningar bland äldre personer under kommande decennier. En annan, mindre grupp kan också tänkas söka sig till högskolan för att knyta ihop tidigare studier med en forskarutbildning. Ett omfattande intresse för högskolestudier för personer i högre åldrar kan behöva vägas mot vikten av att högskolans resurser används till långsiktiga investeringar i human-kapitalet.

Folkbildning

I Sverige har det länge varit ett mål inom olika delar av (ut)bildningsvärlden att främja ett aktivt medborgarskap. Inte minst gäller detta inom folkbildningen, en lärandeform med särskilt stor betydelse för människor efter pensioneringen. Folkbildningens möjligheter att stärka och utveckla demokratin och skapa engagemang anges också som ett syfte i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. I förordningen anges också att verksamhet som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället ska prioriteras. Bland särskilt viktiga målgrupper för statens stöd till folkbildningen finns personer med funktionshinder.

En omfattande utvärdering av folkbildningen i Sverige gjordes på regeringens uppdrag i mitten av 1990-talet (SOU 1995:141 och SOU 1996:159). Undersökningens värde begränsas av att den övre åldersgränsen sattes vid 75 år. Trots detta drog utredarna slutsatsen att de äldre som grupp var tydligt delad mellan de som deltog i folkbildningen och de som inte gjorde det. När det gäller deltagande i studiecirkel bedömdes andelen högaktiva i gruppen 65–75 år vara nästan 19 procent, vilket var högre än bland personer i åldern 18–65 år. Även inom den samlade vuxenutbildningen var 65–75-åringarna relativt aktiva, även om andelen högaktiva var större i åldrarna 30–64 år. Samtidigt visade undersökningen att mer än 19 procent i åldern 65–75 år aldrig var aktiva inom vuxenutbildningen i stort, en andel som var betydligt större än andelen personer i åldern 30–64 år som aldrig var aktiva. Sett över tid hade de äldres deltagande i studiecirkel ökat, vilket förklarades med förbättrad ekonomi och hälsa.

SCB:s uppgifter om kursdeltagande omfattar bara personer upp till 74 år (SCB 2001d). Under perioden 1980/1981–1998 ökade visserligen andelen personer i åldersgruppen 65–74 år som deltagit i någon kurs under det senaste året, men det rör sig om mindre ökningsgrad än i yngre åldersgrupper. Dessutom låg 65–74-åringarna kvar på den lägsta nivån när det gällde kursdeltagande. Bland 45–64-åringar steg kursdeltagandet mer markant, särskilt under 1980-talet. I båda dessa åldersgrupper var det vanligare att fler kvinnor än män deltog i kursverksamheter.

Tabell 6.4. Kursdeltagande

| | 1980/1981 | 1990/1991 | 1998 |
|-----------------|-----------|-----------|------|
| <i>Samtliga</i> | | | |
| 16-74 år | 38,5 | 42,4 | 47,6 |
| <i>Män</i> | | | |
| 45-64 år | 27,4 | 36,4 | 37,3 |
| 65-74 år | 11,0 | 14,1 | 13,4 |
| <i>Kvinnor</i> | | | |
| 45-64 år | 33,4 | 42,4 | 43,3 |
| 65-74 år | 19,4 | 21,2 | 21,3 |

Källa: SCB.

Folkbildningsrådet har pekat på att möjligheterna att nå grupper som i dag inte deltar i folkbildningen har minskat till följd av att de offentliga bidragen stadigt sjönk under 1990-talet (Folkbildningsrådet 2001). En följd av detta har blivit uttunnade nätverk på lokal nivå och minskade möjligheter för uppsökande verksamhet. Även om intresset för folkbildning kan komma att öka bland äldre personer under kommande år till följd av deras generellt högre utbildningsnivåer, är det viktigt att folkbildningen även fortsättningsvis har möjligheter att nå personer utan studievana.

Folkbildningens former har visat sig vara viktiga för personer som lever med t.ex. kroniska sjukdomar och skador. Inte minst studiecirkeln har visat sig ha goda möjligheter att förena lärande om sjukdomen eller skadan med kunskaper om egenvård, förebyggande arbete och olika behandlingsformer samt skapa kontakter mellan personer som har liknande erfarenheter.

6.3.2 Delaktighet och skapande

Kultur- och medievanor

Kulturvanorna har inte ändrats dramatiskt för befolkningen som helhet under de senaste två decennierna. En långsiktig tendens till ökat deltagande går dock att spåra (Statens Kulturråd 2001, Nilsson 1999). Särskilt gäller detta för medelålders och äldre personer. En orsak kan vara genomsnittligt bättre hälsa, bättre ekonomi och högre utbildningsnivåer hos nya generationer som går

i pension. Geografisk närhet betyder inte heller lika mycket för deltagandet i kulturlivet som tidigare. Generellt är utbildningsnivån den avgörande faktorn för deltagande i kulturlivet. I kulturlivets "kärna", som utgörs av omkring 20 procent av befolkningen, är kvinnor och äldre överrepresenterade. Den del av befolkningen som inte deltar i någon som helst kulturell verksamhet består bara av omkring ett par hundra tusen människor (Statens Kulturråd 1997). I den gruppen är äldre, lågutbildade män överrepresenterade.

SCB avser att under våren 2002 ge ut en analys av ULF-data från åren 1976–1999 avseende kulturvanor i Sverige (Statens Kulturråd 2002). Preliminära uppgifter från denna analys visar att alltför medelålders och äldre personer ägnar sig åt kulturaktiviteter. Trenden är tydligt positiv för många olika aktiviteter i åldersgrupperna 45–64 år, 65–74 år samt 75–84 år. Särskilt gäller detta besök på teater, konserter, konstmuseer, bibliotek och biograf. Trenden är också tydligt positiv när det gäller bok- och tidskriftsläsande, fotografi och filmning, eget skrivande och tillgång till dator i hemmet, även om den ökande tillgången till dator i hemmet är betydligt lägre i åldersgruppen 75–84 år än i övriga åldersgrupper. Den största enskilda ökningen noteras för restaurang-, pub- och kafébesök. För vissa aktiviteter noteras dock bara mindre ökning. Det gäller bl.a. gudstjänstbesök, veckotidningsläsande och deltagande i studiecirkel. Allt färre uppger att de stickar, syr, väver o.dyl.

Mediebarometern år 2000 visar att massmediekonsumtionen blir alltmer ålderssegregerad i Sverige (NORDICOM 2001). Olika åldersgrupper lyssnar t.ex. på olika radiokanaler och radiostationer och medelåldern bland de dagliga tidningsläsarna blir allt högre. Bland personer äldre än 50 år är det nästan ingen som lyssnar på kommersiella kanaler. Bland 9–19-åringar är det å andra sidan nästan ingen som lyssnar på Sveriges Radio. Situationen har varit ungefär likadan under de senaste åren. Personer som är 65 år och äldre lyssnar på radio i ungefär samma omfattning som den övriga vuxna befolkningen. Tv-tittandet uppvisar samma tendens i kanalval. Yngre personer tittar i större utsträckning på kommersiella tv-kanaler medan äldre personer oftare tittar på Sveriges Television.

Det är svårt att i dag bedöma kultur- och medievanor bland medelålders och äldre personer som är födda i andra länder än Sverige. Genomsnittliga uppgifter om gruppen *utrikes födda* fångar t.ex. inte variationerna mellan personer från olika länder.

Identitet och kommunikation

Det finns flera skäl som talar för att en åldrande befolkning även innebär att en större andel av befolkningen kommer att intressera sig för kulturlivet, åtminstone under de närmaste två till tre decennierna. Bättre hälsa, bättre ekonomi och allt högre utbildningsnivåer är faktorer som bidragit till en ökning av kulturaktiviteten bland äldre och medelålders under de senaste decennierna (Statens kulturråd 2001, SCB 2000b). Dessa faktorer fortsätter nu att få genomslag i allt högre åldrar. En konkret bild av hur utvecklingen sett ut i en tidigare fas ger Kulturutredningens rapport Tjugo års kulturpolitik 1974–1994 (SOU 1995:85). Där har deltagandet i olika aktiviteter samlats i ett mindre antal index. Rapporten visar att den största och mest entydiga förändringen i deltagande i kulturaktiviteter mellan åren 1983–1986 och åren 1990–1992 inträffade i åldersgruppen 45–64 år. Det ökande kulturintresset bekräftas även av den analys av ULF-data som refereras ovan.

Att ta till vara detta tillskott är en viktig framtida utmaning för institutioner, föreningar och företag inom kulturlivet. Det handlar om personer med tid, intresse och resurser, men också med egna krav på lyhördhet och respekt. Dessa personer vill knappast mötas av en särskilt tillrättalagd "kultur för seniorer" eller tilltalas som "äldregrupp". Tvärtom måste studier av preferenser och prioriteringar fånga de enskilda individerna i dessa åldrar på samma sätt som de i dag fångar uppfattningar hos personer upp till exempelvis 70 års ålder. En utmaning kan ligga i att locka dessa personer till arrangemang som svarar mot deras preferenser, men också ger nya infallsvinklar. En annan utmaning kan ligga i att utveckla det gränsland mellan konsument och producent där frivilligarbetare i kulturlivet rör sig. En tredje utmaning kan vara att främja och ta till vara intresset för eget skapande bland äldre personer.

Författaren Sven Nilsson har noterat att det engagemang som finns kring kulturinstitutionerna och deras publik länge har utnyttjats i andra länder (Nilsson 1999). I Sverige har många kulturinstitutioner sedan gammalt vänföreningar, men medlemskapet är ofta ganska passivt. Kring fria grupper och stora kulturprojekt har det inte sällan funnits en grupp aktivister som bidragit till verksamheten med engagemang och arbete. Inom kulturinstitutionerna är dock professionalisering långt driven och det finns få ingångar för aktivister bland publiken. Kulturhuvudstadsåret (K'98) ville öka publikens medverkan genom en publikorganisation på tre nivåer:

individuellt medlemskap i en vänförening, ombud som spred information på t.ex. arbetsplatser och förmedlade gruppbiljetter samt volontärer som arbetade ideellt för de olika projekten med bl.a. information, service och förstärkning vid olika större arrangemang. Vänföreningen blev ingen större succé, medan de cirka 650 ombuden fungerade väl. Särskilt intressant är dock användandet av volontärer, s.k. kulturaktivister. Under året kom cirka 600 personer att delta aktivt, de flesta under flera månader. Aktivisterna fick utbildning och speciella kläder. Omkring 200 projekt inom K'98 använde sig av aktivisterna.

De tre utmaningar som skisseras ovan handlar alla om att ta till vara kulturens möjligheter att utveckla olika kompetenser för personer i alla åldrar, t.ex. att navigera i vardagen genom att göra olika val, att uppleva och värdera, att skapa och att kommunicera. Dessa kompetenser kan utvecklas genom de mötesplatser som kulturen erbjuder, inte minst biblioteken. Genom att i högre grad ge gemensamma upplevelser och öppnas för medverkan i olika former kan dessa mötesplatser, med Sven Nilssons formulering, bli "hetare". De kompetenser som kulturen kan hjälpa till att utveckla hänger nära samman med skapande och utveckling av identitet. Inte minst kan detta gälla den enskildes förhållande till åldrandet. Litteraturvetaren Merete Mazzarella pekar på att skönlitteraturen kan utplåna gränser mellan "vi" och "dom" genom att återge ambivalens, motsägelsefullhet och mångtydighet (Mazzarella 2001). De till stor del kulturellt konstruerade normerna kring åldrandet kan därför kanske bäst och mest varaktigt ifrågasättas, utmanas och upplösas i en mångfald av möjliga bilder och beskrivningar inom just kulturen.

Här kan det också finnas nya former vid sidan av den amatörverksamhet som bedrivs inom bl.a. konst-, teater- och musikliv. Livet som berättelse är ett centralt tema i kulturellt och sociologiskt inriktad gerontologi i dag. Forskare samlar in, strukturerar och analyserar livsberättelser. I USA har det utvecklats arbetssätt som innebär att äldre personer bildar något som närmast liknar en studiecirkel och läser upp och diskuterar sina olika livsberättelser. På det sättet blir de olika deltagarna inte bara åhörare utan även medskapare i varandras livsberättelser. Genom teaterföreställningar, utställningar m.m. skapade utifrån livsberättelserna har det också gjorts försök att förmedla bilder både av åldrandet och av ett tidsarv eller kulturarv till yngre generationer.

I Sverige har sådana verksamheter inte fått något bredare genomslag. Betydelsen av att berätta och gestalta livserfarenheter under åldrandet framgår dock av ett arbete som under flera år bedrivits inom judiska församlingen i Stockholm (Fried 2000). Där har överlevande från koncentrationsläger regelbundet träffats och berättat för varandra om sina minnen och sina liv. Samtalen har letts av en utbildad psykolog, men de har ingått i ett frivilligt arbete och inte varit led i någon organiserad vård eller behandling. Barn till överlevande från koncentrationsläger har bildat en egen grupp, där deras särskilda erfarenheter kunnat diskuteras. Formen för att skapa och gestalta sammanhang utifrån livsberättelser kan bli viktig i framtiden, inte minst för kommande grupper av äldre invandrare som kommit till Sverige efter traumatiska upplevelser.

Gemenskap och hälsa

En del av kulturlivet som under många år har visat sig vara samlingspunkter för människor i olika åldrar och med intresse av olika aktiviteter är biblioteken. Det finns flera exempel på framgångsrik samverkan mellan t.ex. kommunala förvaltningar, bibliotekspersonal, föreningsliv och folkhälsoenheter. I Göteborg har stadsdelen Högsbo under flera år arbetat för att göra biblioteket i stadsdelens centrala kulturhus till en självklar mötesplats för bl.a. många äldre invånare. Bok- och tidningsläsning har kompletterats med bl.a. dataundervisning, aktiviteter som genomförs i samverkan med föreningar och näringsliv, möjligheter att ställa ut egna målningar och en särskild disk med hälsomaterial och möjligheter att diskutera hälsofrågor med särskilt kunniga personer. Kulturverksamheten stödjer också en frivilligcentral i stadsdelen. En erfarenhet som man nu drar i Högsbo är att arbetet fram över mindre bör inriktas mot äldre eller seniorer som grupp och mera mot de enskilda personer som har möjligheter att engagera sig i verksamheterna, som ofta sker under dagtid.

Arbetet på kulturhuset och biblioteket i Högsbo visar också hur kultur- och fritidsfrågor kan förenas under samma tak. Även på många andra håll finns goda erfarenheter av detta. Ändå har arbetet med kultur- och fritidsfrågor i Sverige ofta kommit att delas upp på olika institutioner och anläggningar. Utomlands finns det många exempel på att kultur- och fritidsverksamheten byggs upp som en helhet med någon form av grannskapscentrum som bas, oftast

byggt med stöd av lokala myndigheter. Både i Norge och Danmark har sådana allaktivitetshus funnits i många år (Olson 2002b). I Norge har dessa hus i regel varit öppna för personer i alla åldersgrupper och har byggt på egen aktivitet och samarbete mellan olika grupper inom traditionella föreningslivet som inom nya organisationer. Ett motiv för att bygga och driva dessa allaktivitetshus har varit att engagera personer som inte redan är föreningsaktiva eller vana besökare eller utövare inom kulturlivet. Exempel på sådana allaktivitetshus som fortfarande är i drift efter 20–30 år finns i städerna Stavanger och Haugesund.

Det finns även svenska exempel på allaktivitetshus. Vid en konferens om boende och åldrande som SENIOR 2005 var med om att arrangera år 2000 presenterades erfarenheter från allaktivitetshuset Loket i Emmaboda. Där blandas regelbundna arrangemang för personer i olika åldrar, bl.a. studiecirklar, pensionärsmöten, babycafé och extra stödundervisning för skolbarn. Enstaka evenemang som konstutställningar och teaterföreställningar är också vanliga. Emmaboda kommun har en anställd person som hjälper till att hålla verksamheten i gång, tillsammans med bl.a. pensionärsorganisationer och Hyresgästföreningen. Andra verksamheter liknande Loket har startats i andra bostadsområden i Emmaboda.

Statens Folkhälsoinstitut har pekat på den stora betydelse som kultur har och kan ha för att främja god hälsa hos äldre personer (Statens Folkhälsoinstitut 2001). Institutet har tagit upp frågan om kultur- och fritidsförvaltningar, eller motsvarande, skulle kunna ha ansvaret för det hälsofrämjande arbetet för äldre i kommunen i samverkan med andra förvaltningar, inte minst de vård- och omsorgsansvariga. Genom kulturen kan hälsoarbetet också brytas ut ur äldregruppen och bli en fråga om gemenskap mellan personer i olika åldrar. Vi återkommer till frågan om folkhälsoarbete i avsnitt 7.2, men delar bedömningen att kultur- och fritidsområdet bör vara viktiga i det förebyggande hälsoarbetet bland äldre personer.

Att delta i kulturverksamheter har stor betydelse för många äldre personer som kommit till Sverige från andra länder. Det kan bl.a. handla om att bevara banden med kulturen i det land eller område som man har lämnat. Invandrarorganisationer och samfund svarar för viktiga insatser inom många immigrantgrupper. Att uppmärksamma och utveckla dessa är en viktig uppgift för det lokala arbetet med kultur och fritidsfrågor, inte minst ur ett hälsoperspektiv. Men det är också viktigt att uppmärksamma de äldre personer som

är födda i andra länder än Sverige och som av olika skäl varken deltar i dessa aktiviteter eller i det övriga kultur- och föreningslivet.

Tillgänglighet och särskilda tjänster

Alla måste kunna ta del av den offentligt finansierade kulturen. Att det saknas t.ex. fungerande dörröppnare eller hörselslingor gör att många personer med funktionshinder i dag inte kan ta del av verksamheten vid kulturinstitutioner. Regeringen har beslutat att Statens kulturråd ska ha ansvaret att vara samlande, stödjande och pådrivande i arbetet med tillgänglighetsfrågor på kulturområdet utifrån den nationella handlingsplanen för handikappolitik. Det innebär bl.a. att alla som söker bidrag från Kulturrådet ska redogöra för vilka åtgärder som vidtas för att öka tillgängligheten för personer med funktionshinder. Kulturrådet disponerar 9,5 miljoner kronor årligen för att öka tillgängligheten till kultur för personer med funktionshinder. Föreningar, kommuner och kulturinstitutioner kan söka pengar till projekt som är nyskapande och kan stå modell för andra. Det kan bl.a. handla om att texta teaterföreställningar, visa museiutställningar med teckenspråkstolkning eller utrusta bibliotek med lättlästa skyltar.

De uppsökande insatserna för äldre och funktionshindrade fick under 1990-talet allt lägre prioritet i kulturlivet. Beteckningen *särskilda tjänster* har lanserats i en kartläggning och analys av biblioteksservice till äldre och funktionshindrade som Statens kulturråd genomfört (Statens Kulturråd 1999, jfr Bibliotekstjänst 2000). Det handlar om individuella tjänster som Boken Kommer, kollektiva tjänster som bokvagnsronder och depositioner hos grupper som har svårt att ta sig till bibliotek och information om bibliotekens särskilda tjänster. Dessa tjänster har, enligt Statens kulturråd, alltmer marginaliserats och även försvunnit på många håll. En stor del av svårigheterna inom bibliotekets särskilda tjänster beror enligt utredningen på att små resurser satsas på information, utbildning och kontaktarbete. För de personer som nås av de individuella tjänsterna tycks dessa dock fungera bra.

6.3.3 Att möta ny teknik

Som vi noterade i avsnitt 3.3 finns det i dag betydande åldersskillnader i tillgång till och användning av IT. Även om dessa skillnader minskar på sikt är det troligt att många personer i 50- och 60-årsåldrarna, som inte lärt sig använda IT i arbetslivet, kan komma att fortsätta att stå utanför viktiga delar av informationssamhället under flera decennier. Under de senaste åren har inte minst pensionärsorganisationer, studieförbund och bibliotek spelat en viktig roll i introduktionen av äldre personer i ny informationsteknik. De återkommande Seniorsurfarna har också givit detta arbete massmedialt genomslag. I 2001 års Seniorsurf deltog 550 bibliotek. Intresset för dessa arrangemang är stort och anmälningslistorna blir ofta snabbt fullteknade. Många äldre lär sig också IT genom de datacirkel som studieförbunden arrangerar. År 2001 arrangerades omkring 20 000 sådana cirkel med 150 000 medlemmar. Uppgifter om deltagarnas ålder saknas dock.

I rapporten *Äldre i Informationssamhället* rekommenderar Håkan Selg och Urban Kindhult olika åtgärder som bör genomföras om man vill främja ökad IT-användning bland äldre (Socialdepartementet 2002). I första hand bör insatser för att introducera så många som möjligt till tekniken och dess möjligheter komma i fråga. I andra hand bör det handla om att ge bidrag till utbildning och främja utvecklingen av enklare gränssnitt. Först i tredje hand bör det bli aktuellt att ge bidrag till anskaffning och support.

Utifrån denna prioritering föreslår rapportförfattarna att särskilda stimulansmedel ställs till förfogande för utbildningsinsatser och försöksverksamheter som stimulerar till användning av IT. De äldre bör vara en viktig målgrupp, men Selg och Kindhult understryker att aktiviteterna ska kunna omfatta alla. Sökande ska i första hand vara folkbibliotek, men även föreningar som t.ex. pensionärs- och invandrarsorganisationer ska kunna komma i fråga. Stimulansmedlen föreslås utgå under en treårsperiod för att därefter utvärderas. Statens kulturråd föreslås fördela stimulansmedlen. När det gäller de båda senare punkterna i listan ovan innebär förslagen i rapporten att IT-kommissionen bör undersöka förutsättningar för att initiera ett utvecklingsprojekt riktat mot äldres IT-användning och att vara beredda att återkomma med förslag om avdrag i inkomstbeskattningen för inköp av hemdatorer.

Förslaget om tidsbegränsade stimulansmedel för användning av IT är positivt, inte minst genom att det avgränsas åldersmässigt. Vi

utgår från att stimulansmedlen, om de blir tillgängliga, fördelas och följs upp på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för en långsiktig beredskap att ge människor möjlighet att komma i kontakt annan ny teknik som förändrar förutsättningarna för informationsinhämtande, kommunikation och viktiga tjänster i det dagliga livet.

Ny teknik och nya massmedier introduceras ofta i kulturlivet. Ett aktuellt exempel är digitaliseringen av radio- och tv-sändningar. Ett annat, mer speciellt exempel är dagens talböcker som i stor utsträckning lånas ut till många äldre på biblioteken. På sikt kommer dessa att läsas in på CD-ROM istället för på kassett. Det är angeläget att biblioteken har möjligheter att introducera låntagare även i denna nya teknik, t.ex. genom att låna ut utrustning under en period.

6.3.4 Möten över generationsgränser

Kulturlivet ger många möjligheter till möten över generationsgränser och en fördjupad syn på ålder och generationstillhörighet. Den starka målgruppsinriktning som kulturpolitiken har haft bidrar dock inte alltid till att dessa möjligheter tas till vara. I Sverige har det också nästan helt saknats ansatser att ge det generationsöverskridande arbetet en bas med kunskaper om beprövade metoder och ett långsiktigt genomslag inom olika områden. I regel har generationsöverskridande arbeten skett i form av projekt, startade och drivna av "eldsjälar", ofta utan fortsättning när eldsjälarnas tid, krafter eller engagemang tar slut.

Vi ser kulturpolitiken som ett område där det redan finns kompetens och befintliga strukturer för en långsiktig utveckling av ett generationsöverskridande perspektiv. Det är angeläget att metoder och arbetsformer för detta utvecklas. Ett första steg kan vara att uppmärksamma ålder som kulturellt fenomen och kulturell konstruktion i verksamheter med åldersindelade målgrupper. Andra former skulle kunna inkludera gemensamma aktiviteter för lärande, skapande och utbyte över generationsgränser.

Kan barn- och ungdomskulturen erbjuda en plattform för ett mer systematiskt generationsöverskridande arbete? Barn och ungdomar har varit prioriterade i den statliga kulturpolitiken sedan 1970-talet, och det finns nu många personer med speciell kompetens att arbeta med kultur i olika former för barn och ungdomar.

Det finns också särskilda institutioner och organisationer inom området.

6.4 Social ekonomi

SENIOR 2005 konstaterar:

Den sociala ekonomins betydelse och utvecklingsmöjligheter behöver uppmärksammas mer utifrån effekterna av en åldrande befolkning. De samhällsekonomiska analyser som vi presenterar i detta betänkande omfattar inte de värden som skapas genom t.ex. frivilligt arbete.

Äldre och medelålders personer har i dag en stark ställning i föreningslivet, men det aktiva medlemskapet i föreningslivet minskar även bland dessa. Aktiviteten inom den sociala ekonomin förefaller också koncentreras alltmer till dem som redan deltar i föreningslivet eller det frivilliga arbetet.

Det offentliga stödet till föreningsliv och kulturliv, inklusive tillgång till lokaler, har stor betydelse för möjligheterna att driva verksamheter som främjar delaktighet och gemenskap mellan människor.

SENIOR 2005 anser:

- Det är angeläget att de olika aktörerna inom den sociala ekonomin prövar nya vägar för att vidga deltagandet bland äldre personer i föreningsliv och frivilligt arbete.
- Även offentliga aktörer, bl.a. kommuner, bör stödja utvecklingen av den sociala ekonomin, inte minst inom egna verksamhetsområden som t.ex. skola och lokalt säkerhetsarbete.
- Även inom den sociala ekonomin bör metoder och arbetsformer utvecklas för ett mer systematiskt generationsöverskridande arbete.

Den sociala ekonomins betydelse och utvecklingsmöjligheter behöver uppmärksammas utifrån effekterna av en åldrande befolkning. De samhällsekonomiska analyser av försörjningskvot och BNP-tillväxt som vi presenterar i avsnitt 3.2 omfattar inte de värden som skapas genom t.ex. frivilligt arbete. Redan i dag visar utvecklingen av t.ex. lokala lösningar för olika typer av service att

den sociala ekonomin kan erbjuda möjligheter inom områden där företag och myndigheter åtminstone inte fullt ut kan finansiera olika tjänster. Att tala om föreningsliv och frivilligt arbete som *social ekonomi* signalerar detta. Begreppet markerar dessa verksamheters betydelse för samhället och medborgarna. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har uppskattat att den sociala ekonomin omfattar minst 200 000 svenska kooperativ, ömsesidiga företag, stiftelser och liknande sammanslutningar (av vilka 150 000 ideella föreningar) med omkring 200 000 anställda och en omsättning på minst 120 miljarder kronor om året (Kulturdepartementet 1999).

6.4.1 Föreningsliv och frivilligt arbete i dag

Föreningsaktivitet

SCB har på uppdrag av Näringsdepartementet och Justitiedepartementet bearbetat ULF-data för åren 1992 och 2000 i syfte att ge en bild av svenskarnas aktivitet i föreningslivet. Uppgifterna föreligger i preliminär version hos Näringsdepartementet. År 2000 var 90 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år medlemmar i någon förening eller organisation. Det innebär en minskning med cirka 2 procent sedan år 1992. Andelen personer som inte är medlem i någon förening har ökat bland män och kvinnor i alla åldersgrupper. Totalt uppger 44 procent att de är aktiva i någon förening, vilket innebär en mer påtaglig minskning jämfört med år 1992 då andelen var drygt 50 procent. År 2000 uppger 27 procent att de innehar något förtroendeuppdrag, vilket innebär en minskning med ungefär 2 procent.

Tabellen nedan ger en bild av minskningarna i aktivitet och innehav av förtroendeuppdrag även bland äldre och medelålders personer. De tydliga könsskillnaderna i dessa grupper framgår också.

Tabell 6.5. Föreningsaktivitet

| | Har förtroendeuppdrag | | Aktiv i någon förening | | Medlem i någon förening | |
|-----------------|-----------------------|------|------------------------|------|-------------------------|------|
| | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 |
| <i>Samtliga</i> | 28,7 | 26,9 | 52,3 | 44,2 | 92,2 | 90,2 |
| <i>Män</i> | | | | | | |
| 45-64 år | 40,4 | 36,2 | 57,4 | 51,5 | 95,4 | 95,1 |
| 65-84 år | 26,2 | 22,6 | 40,6 | 40,3 | 88,0 | 88,2 |
| <i>Kvinnor</i> | | | | | | |
| 45-64 år | 28,8 | 27,9 | 47,9 | 42,2 | 96,0 | 95,2 |
| 65-84 år | 12,0 | 17,0 | 35,7 | 32,8 | 81,8 | 82,4 |

Källa: SCB/Näringsdepartementet.

Inte minst genom pensionärsorganisationernas höga anslutningsgrad har andelarna äldre föreningsmedlemmar och föreningsaktiva varit ovanligt stort bland äldre personer i Sverige. Andelen medlemmar i åldersgruppen 65–84 år ökade mellan år 1992 och år 2000, men ökningen av medlemmar under 75 år var lägre än bland 75–84-åringar. Tendensen att det aktiva medlemskapet minskar går också att se hos pensionärsorganisationerna. Även inom pensionärsorganisationerna finns det könsskillnader, men kvinnor är vanligare på förtroendeposter, i föreningsaktiviteter och i medlemsregistren.

Tabell 6.6. Pensionärsorganisationer

| | Har förtroendeuppdrag | | Aktiv i någon förening | | Medlem i någon förening | |
|-----------------|-----------------------|------|------------------------|------|-------------------------|------|
| | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 | 1992 | 2000 |
| <i>Samtliga</i> | | | | | | |
| 65-74 år | 5,4 | 5,4 | 7,2 | 5,0 | 40,7 | 41,9 |
| 75-84 år | 4,2 | 4,1 | 9,3 | 8,2 | 36,9 | 41,2 |
| <i>Män</i> | | | | | | |
| 65-84 år | 6,0 | 4,5 | 5,2 | 4,6 | 37,3 | 40,2 |
| <i>Kvinnor</i> | | | | | | |
| 65-84 år | 4,1 | 5,1 | 10,3 | 7,8 | 40,8 | 42,6 |

Källa: SCB/Näringsdepartementet.

Inom handikapp- och patientföreningar spelar äldre medlemmar en viktig roll. Innehav av förtroendeuppdrag, föreningsaktivitet och medlemskap var år 2000 vanligast bland personer i åldern 65–84 år.

Skillnaderna mellan män och kvinnor var små. Allmänt sett skiljer sig inte engagemanget i olika föreningstyper åt på något dramatiskt sätt bland personer under respektive över 65 år. Organisationer med många äldre medlemmar är bl.a. idrottsföreningar för lag-idrotter (gäller dock nästan enbart äldre män), andra idrottsföreningar, föreningar för kultur, musik, dans eller teater, motororganisationer (gäller också nästan enbart äldre män), boendeföreningar, religiösa organisationer, konsumentkooperativ och humanitära hjälporganisationer (gäller särskilt äldre kvinnor).

Närmare 70 procent av befolkningen i åldern 16–84 år är medlemmar i mer än en förening. Av alla i åldern 16–84 år var 28 procent medlemmar i minst fyra olika föreningstyper, vilket är en minskning med omkring 3 procent sedan år 1992. Bland dessa finns de högsta andelarna bland medelålders och äldre män. Trenden är tydlig om man ser till socioekonomisk grupp, från 20 procent bland ej facklärd arbetare till 50 procent bland högre tjänstemän. Personer med dålig ekonomi är svagare representerade, liksom personer som är födda utomlands.

Andelen som säger sig ha tid och intresse för mer föreningsarbete ökade mellan åren 1992 och 2000 bland personer som var 55 år eller äldre. Andelen är dock fortfarande klart högst bland personer upp till 44 år. Den andel som uppger att de varit med om att starta en förening eller ett kooperativ är däremot störst bland personer mellan 45 och 64 år, särskilt bland männen. Generellt gäller att de personer som är med i minst fyra föreningar och innehar förtroendeuppdrag oftast uppger att de är intresserade av mer föreningsarbete eller att vara med om att starta en förening eller ett kooperativ.

Av flera skäl är det svårt att bedöma föreningsaktiviteten bland medelålders och äldre personer som är födda i andra länder än Sverige. Även om det går att få fram uppgifter om gruppen utrikes födda i dessa åldersgrupper kan dessa knappast fånga variationerna mellan personer från olika länder. När det gäller aktivitet i invandrarorganisationer anger SCB:s preliminära siffror endast medlemmar i invandrarorganisationer upp till 64 års ålder.

Frivilligt arbete

Frivilligt arbete, eller ideellt arbete, används som beteckning på insatser som görs utan betalning inom ramen för en organisation eller förening. Med socialt frivilligarbete menas alla typer av in-

satser i socialt inriktade föreningar. Ett annat viktigt begrepp i sammanhanget är informellt arbete. Informellt arbete är oavlönad hjälp och stöd på regelbunden basis som utförs av anhöriga, vänner, grannar och arbetskamrater.

En undersökning om bl.a. frivilligt arbete i Sverige år 1998 visar att 52 procent av de svarande i åldern 16–74 år hade utfört frivilligt arbete någon gång under det senaste året, vilket är en internationellt sett mycket hög siffra (SOU 1999:84). Andelen hade till och med ökat något jämfört med år 1992, då en liknande studie genomfördes. En av de frivilligaktiviteter som blev vanligare var socialt inriktade insatser. Studien visar också att 23 procent av svenskarna i åldern 16–74 år inte ingår i sociala nätverk, hjälper anhöriga som de bor tillsammans med eller arbetar frivilligt. Denna grupp domineras av lågutbildade och låginkomsttagare i storstäder.

Personer i 40- och 50-årsåldrarna är mer aktiva i frivilligt arbete än yngre och äldre personer. Mellan år 1992 och år 1998 ökade kvinnor i dessa åldrar markant sitt deltagande i frivilligt arbete. Ökningen var också stor bland personer i åldern 60–74 år. Det var också i denna åldersgrupp som det frivilliga sociala arbetet ökade mest, från 12 till 22 procent. Ökningen var ungefär lika stor bland både kvinnor och män. Det ökade intresset för frivilligt socialt arbete under 1990-talet tycks mindre ha berott på en ökad beredskap att ersätta eller komplettera offentliga insatser än på den ökade uppmärksamheten kring frivilligt arbete och borttvättandet av "välgörenhetsstämpeln".

Mest aktiva inom frivilligt arbete var högutbildade och personer som bodde på landsbygden. De flesta frivilliga finns bland personer i yrkesaktiv ålder. Frivilligaktiviteten ökar med tillgången till sociala arenor och sociala nätverk. Man är då med i sammanhang där man blir *tillfrågad* (i yrkesaktiv ålder t.ex. som förälder). De som redan gör mycket tenderar alltså att göra mer. För den som inte tidigare varit aktiv kan det vara svårt att börja med frivilligt arbete som pensionär. En annan viktig faktor är föreningsaktivitet i uppväxtmiljön. Socioekonomiska faktorer och bostadsort tenderar att slå igenom alltmer på frivilligaktiviteten.

Undersökningen år 1998 omfattade även ett urval personer i åldersgruppen 75–84 år. Svarsfrekvensen i denna åldersgrupp var låg, men de svar som kom in tyder på en relativt stor aktivitet även här. Främst handlade det om insatser genom pensionärsorganisationer, humanitära organisationer, Svenska kyrkan eller andra kristna samfund. I den allra äldsta gruppen var det betydligt fler kvinnor

än män som var aktiva i frivilligt arbete, men bland 60–74-åringarna var det inte några betydande skillnader mellan könen. Pensionärer i storstäder var mindre aktiva än andra äldre, detsamma gällde för pensionärer i hyreslägenheter och för pensionärer med kort utbildning och låg inkomst.

I en studie av attityder till frivilligt arbete i tio länder som gjordes år 1994 skilde man på frivilligt arbete som *ersättning* för offentliga insatser och frivilligt arbete som *egenvärde* (Jeppson Grassman 1995). I Storbritannien och Nederländerna var betoningen på ersättning störst, i Irland och Belgien betonades både egenvärde och ersättning. I Sverige var betoningen på egenvärde stark och betoningen på ersättning svag. Generellt visade studien att osjälviska motiv ökar med stigande ålder. Pensionärer betonade att det var roligt att se resultat av en arbetsinsats, att det var roligt att komma ut och träffa andra samt att de mätte bra av det. Mindre än andra betonade pensionärer vikten av att lära sig nya saker; man har redan gjort sina erfarenheter och vill få använda dem.

I rapporten Frivilligarbetets kön (Svenska kommunförbundet 2000b) hävdar Agneta Stark och Robert Hamrén vid Linköpings universitet att frivilligsektorn genomsyras av ojämlika maktrelationer. Kvinnor och män har inte samma relation till frivilligsektorn. Män är i högre grad engagerade i idrottsorganisationer medan kvinnor i större utsträckning är engagerade i socialt inriktade organisationer. Män sysslar också i högre grad med styrelsearbete, utbildning och ledarskap. Kvinnor ägnar sig i större utsträckning åt opinions- och informationsarbete samt penninginsamling.

Stöd till föreningslivet

Det kommunala stödet till föreningslivet – och stora delar av det lokala kulturlivet – är omfattande. Dels finns det ett ”synligt” stöd i form av kontantbidrag, dels ett mer ”osynligt” i form av subventionerade eller kostnadsfria lokaler och utrustning. Såväl idrotten, folkbildningen som ungdomsföreningar fick under 1990-talets besparingar sänkta kommunala kontantbidrag totalt sett. Föreningarna fick också högre avgifter i de lokaler som de använder. På senare år har sparkraven emellertid dämpats och till och med vänt för bl.a. idrotts- och ungdomsföreningar (SCB 2000c). Som redan nämnts består dock den negativa trenden för folkbild-

ningen. Särskilt för mindre pensionärsorganisationer och frivilligorganisationer innebär höga lokalhyror ofta ett problem.

Sedan många år lämnas statligt bidrag för köp, ny- eller ombyggnad av allmänna samlingslokaler samt för standardhöjande reparationer eller för handikappanpassning som utförs utan samband med andra bidragsberättigande åtgärder. I Demokratipropositionen (prop. 2001/02:80) aviserar regeringen att en särskild utredare ska undersöka och analysera frågor om allmänna samlingslokaler. Särskilt ska utredaren ge svar på följande frågor: I vilken utsträckning är de allmänna samlingslokalerna tillgängliga för det lokala föreningslivet? I vilken utsträckning utnyttjar olika grupper lokalerna? Vilken betydelse har de allmänna samlingslokalerna för närsamhället? Vilka effekter har det statliga stöd som lämnas för allmänna samlingslokaler?

6.4.2 Utländska exempel

Synen på frivilligt arbete skiljer sig åt mellan olika länder i Europa. Även om andelen personer som arbetar frivilligt är stor i Sverige är det en mindre andel som utför frivilligt socialt arbete här än i flera andra länder. I Sverige sker mycket av det frivilliga arbetet istället inom ramen för föreningslivet, t.ex. i idrottsföreningar eller pensionärsorganisationer. Dessa omständigheter gör det svårt att jämföra föreningsliv och frivilligt arbete i Sverige med situationen i andra länder. Samtidigt kan internationella utblickar vara särskilt intressanta inom detta område. Exempelen i detta avsnitt är begränsade till tre länder där frivilligt arbete är vanligt, där profilen skiljer sig från den i Sverige och där respektive regering särskilt har uppmärksammat vilja och möjligheter till frivilligt arbete bland personer som i dag är på väg att lämna arbetslivet.

Nederländerna

Ett europeiskt land där frivilligt arbete är ungefär lika vanligt som i Sverige är Nederländerna. Under senare år har andelen personer över 55 år som deltar i det frivilliga arbetet i Nederländerna minskat. Särskilt gäller detta bland personer som är på väg att lämna arbetslivet eller som nyligen har gjort det. På sikt kan detta

göra det svårt för frivilligorganisationerna att svara för de välfärdsinsatser som de av tradition står för (NIZW 1999).

De nederländska frivilligorganisationernas samarbetsorgan NOV har tagit flera initiativ för att öka de äldres vilja och möjligheter att arbeta frivilligt. Det har bl.a. handlat om att skapa nya roller och hitta nya uppgifter som ger äldre personer möjlighet använda sina erfarenheter och ta egna initiativ inom organisationerna. En annan fråga som uppmärksammats är hur äldre personer som arbetar frivilligt ska kunna stödja och ge råd åt yngre personer som är aktiva inom frivilligorganisationerna. År 1999 inleddes arbetet med ett treårigt nationellt program för att utveckla kontakter över generationsgränser i bostadsområden. Syftet är att skapa mötesplatser och mötesformer så att personer i olika åldersgrupper kan lära av varandra, hjälpa varandra och arbeta tillsammans utifrån gemensamma mål för området. På nationell nivå stöds arbetet genom bl.a. spridning av metodkunnande och former för ömsesidigt utbyte mellan frivilliga i olika bostadsområden. En ny form för frivilligt arbete som utvecklats är att äldre personer som är födda i landet får vara värdar och introduktörer i sitt bostadsområde för nyinflyttade invandrarfamiljer.

I Nederländerna prövar arbetsgivare olika sätt att ge anställda möjlighet att ägna en del av arbetstiden åt frivilligt arbete. Amsterdam stad bedriver sedan år 1997 en sådan verksamhet som kallas *wisselwerk* (Andersson i bilagedel A). Med bibehållen lön kan de anställda vara aktiva inom föreningar som t.ex. ägnar sig åt miljön, sociala frågor eller idrottsverksamhet. Syftet är att minska påfrestningarna av arbetet och ge ett slags förberedelse inför livet efter pensioneringen. De luckor som programmet ger upphov till fylls av arbetslösa.

I Nederländerna finns det flera exempel på *sociala partnerskap* mellan lokala myndigheter, frivilligorganisationer och lokalt näringsliv. Sådana partnerskap har bildats för att hitta lösningar på lokala problem i t.ex. ett bostadsområde eller en mindre stad, problem som ingen av aktörerna ensam kan lösa och problem som alla aktörer har intresse av att avhjälpa. Sådana partnerskap kan också bilda en organisatorisk ram kring försöken att engagera fler personer i 50–60-årsåldrarna i frivilligt arbete.

Storbritannien

I rapporten *Winning the Generation Game* fokuserar den brittiska regeringens Performance and Innovation Unit (PIU) ett antal utvecklingsområden där personer i åldersgruppen 50–65 år kan bidra mer aktivt till samhället genom betalt och obetalt arbete (PIU 2000). När det gäller frivilligt arbete konstaterar den brittiska regeringen att deltagandet i dag är lägst bland personer i åldersgruppen 55–64 år. Utifrån kvalitativa studier ringar den brittiska regeringen in ett antal skäl till att personer inte arbetar frivilligt i Storbritannien. Det handlar bl.a. om bristande information om frivilligarbete och en traditionell medelklasstämpel. Precis som i Sverige förefaller den viktigaste faktorn vara att ingå i sociala nätverk där man *tillfrågas* om att delta. Men många briter misstror också regeringens egen strävan att främja frivilligt arbete – de tolkar det som ett sätt att dra ned på de offentliga insatserna.

I rapporten föreslås ett antal åtgärder för att bl.a. öka informationen om frivilligt arbete, underlätta vägen in i frivilligt arbete, erbjuda nya och annorlunda former för frivilligt arbete och främja erkännande, stipendier och andra belöningar för frivilliga insatser. Regeringen bör överväga ett nationellt frivilligprogram för att erbjuda äldre personer mer attraktiva möjligheter att arbeta frivilligt. Dessa program bör dock byggas upp lokalt för att inte inbjuda till misstro om dolda nedskärningar. PIU vill också att regeringen överväger om den kan bidra till att utveckla *community exchange banks*. Genom sådana banker kan föreningar och enskilda personer betala genom att utföra tjänster och andra nyttigheter. Enskilda personer kan endast göra "uttag" efter att de bidragit med sin tid till någon lokal aktivitet. Fördelen med systemet är, enligt PIU, att det skulle strukturera och synliggöra flödet av aktiviteter och ömsesidig nytta i lokalsamhället, ungefär som pluspoäng i ett flygbonussystem.

Den brittiska forskningsstiftelsen Joseph Rowntree Foundation följde år 2001 upp regeringens rapport med boken *Life after 50 – Issues for policy and research* (Joseph Rowntree Foundation 2001). En av slutsatserna här är att arbetsgivare kan spela en viktig roll när det gäller att intressera den äldre delen av arbetskraften för frivilligt arbete. Även om det för många blir ett uppehåll mellan pensionering och frivilligt arbete, kan information eller besök hos frivilligorganisationer före pensioneringen tjäna som ingångar för många. En annan slutsats är att frivilligt arbete sannolikt betraktas

på helt olika sätt av äldre personer beroende på hur deras tidigare arbetsliv kom att gestalta sig. För den som söker en ersättning för en tidigare, ofta framgångsrik yrkesverksamhet kan förhållanden som påminner om arbetslivet vara lockande. Men för den som inte upplevde tillfredsställelse i arbetslivet kan frivilligarbetets karaktär av att vara något *annat* än förvärvsarbete vara det som lockar. För dessa kan frivilligarbetet bli en fritidsaktivitet bland andra.

USA

Program för att främja aktivt åldrande har funnits i USA sedan 1960-talet. Efter att ha spelat en mer begränsad roll under en period kom de att få ett uppsving under 1990-talet. President Clinton satte upp en s.k. nationell seniorservicekår i syfte att samordna olika mindre program avsedda att främja äldre personers frivilligarbete. Ett initiativ som tagits under de senaste åren är bildandet av en s.k. Experience Corps ("erfarenhetskår") med seniorer som arbetar med en rad olika uppgifter i vissa, svårt problemtungda innerstadsskolor. Syftet är att koncentrera seniorernas frivilliginsatser som därmed också lättare kan synliggöras i samhället (PIU 2000).

6.4.3 Utvecklingsarbete i Sverige

Diskussionen om föreningslivets och det frivilliga arbetets utveckling i Sverige pågår sedan flera år bland forskare, föreningsaktiva och företrädare för kommuner och statliga myndigheter. Av de olika delar av samhällslivet som vi behandlar i det här kapitlet ser vi den sociala ekonomin som den minst lämpade för direkta förslag från en parlamentarisk beredning. Föreningslivets och det frivilliga arbetets självständighet utgör ett värde som måste bevaras för att främja en fortsatt utveckling av den sociala ekonomin.

Vi vill ändå lyfta fram några punkter för fortsatt diskussion om de äldres roll i den sociala ekonomin under kommande decennier. För äldre personer som vill göra en insats inom den sociala ekonomin är det viktigt att det finns ett utbud av olika *uppgifter* och inte enbart sådana som handlar om stöd och hjälp åt andra äldre. Medan sådana uppgifter upplevs som viktiga och värdefulla av många kan det hos andra finnas en mental spärr mot att utföra

dem. Istället behöver uppgifterna bygga på lokala behov och möjligheter samt individuella intressen och kunskaper.

När det gäller *organisationsformerna* är det en stor utmaning för föreningslivet att möta den ökande rörligheten och individualiseringen hos morgondagens äldre. Offentliga aktörer, särskilt kommuner, har kommit att få en allt viktigare roll för att främja utvecklingen av den sociala ekonomin och frivilligarbetet, inte minst inom de egna verksamhetsområdena, t.ex. i det lokala säkerhetsarbetet och i skolan. Kanske kan ett sådant engagemang från en offentlig aktör stärka systematiken och kontinuiteten i arbetet. För både kommuner och lokala föreningar kan det bli naturligt att utsträcka arbetet till sociala partnerskap, där också lokala företrädare för näringslivet kan ingå.

Både föreningar och offentliga aktörer behöver pröva nya lösningar i syfte att vidga deltagandet i föreningsliv och frivilligt arbete. Gemensamma resurser bör inte främst leda till ökad aktivitet för dem som redan är mest aktiva. Nya uppgifter och organisationsformer kan bidra till ett *vidgat deltagande*.

Det är angeläget att kommunernas *stöd till föreningslivet*, inklusive tillgång till lokaler, ger goda möjligheter att driva verksamheter som främjar delaktighet och gemenskap bland äldre personer. Även ur ett folkhälsoperspektiv är dessa föreningar viktiga, särskilt om de engagerar personer utan föreningsvana och omfattande sociala nätverk. Staten behöver också vara uppmärksam på den roll som omfattande stimulansmedel inom avgränsade områden har på föreningsliv och frivilligt arbete. Det finns en risk att stora, punktvisa satsningar "projektifierar" arbetet på lokal nivå och indirekt styr verksamheter åt olika håll under några år i taget.

Precis som i kulturlivet ger den sociala ekonomin många möjligheter till *generationsöverskridande möten*. Även här skulle det behövas kunskapsuppbyggnad och systematiska insatser för att bättre ta till vara dessa möjligheter. En möjlighet att främja verksamhet över generationsgränser är att "premiera" sådant arbete genom stödet till lokala föreningar. En liten del av stödet skulle t.ex. kunna förutsätta att föreningar med många medlemmar bland yngre eller äldre personer någon gång under ett verksamhetsår aktivt arbetar för att bryta åldersbarriärer, kanske i samverkan med föreningar som har fler medlemmar i andra åldersgrupper. Sådana lösningar medför dock även risker för detaljstyrning.

Frivilligcentraler

En i Sverige relativt ny form för att organisera frivilligt arbete är frivilligcentralen. Den första frivilligcentralen startades år 1993. I slutet av 1990-talet fanns det omkring 100 frivilligcentraler med delvis olika inriktning och olika huvudmän (Nordrup 1998, Svenska Kommunförbundet 1999b). Centralerna fungerar som förbindelselänkar mellan *givare* och *mottagare* av frivilligt arbete. Oftast finns det en koppling till den kommunala vård- och omsorgsapparaten och en (ofta kommunalt) avlönad samordnare. Flera större organisationer har också visat ett stort intresse för frivilligcentralerna. Det gäller bl.a. pensionärsorganisationerna.

Många frivilligcentraler i Sverige har tillkommit efter initiativ från kommuner för att öka samverkan mellan de kommunala verksamheterna, de lokala frivilligorganisationerna och enskilda personer som är villiga att utföra ideellt arbete utan att tillhöra någon organisation. Samtidigt är gränsen mot de kommunala verksamheterna viktig – frivilligcentralerna är ett komplement till och inte ersättning för offentliga insatser. Enligt svenska och norska studier är majoriteten av både mottagare och givare av tjänster vid frivilligcentralerna inte organiserade i någon förening med liknande inriktning (Svenska Kommunförbundet 1999c).

Många svenska frivilligcentraler har starkt betonat sin roll som förmedlare av *uppgifter* för frivilligt arbete. Andra har sett som sin främsta uppgift att vara en mötesplats, där *kontakter* mellan människor kan samordnas till informella nätverk i närområdet. En enskild frivilligcentral har följts ingående av Göran Johansson vid Sköndalsinstitutet. Resultaten pekar på att det behövs direkt och långsiktigt kommunalt ansvar för verksamheten, åtminstone i ett inledningskede när det handlar om att hitta arbetsformer och intresserade givare/hjälpare (Johansson 1998). En annan slutsats är att hjälpare i högre ålder inte självklart har varit intresserade av att arbeta med de insatser inom äldreomsorgen som frivilligcentralen åtagit sig att ansvara för och försökt hitta yngre pensionärer till.

Samverkan mellan kommuner och frivilligorganisationer

De nya verksamheter som diskuteras ovan finns till stor del inom den offentliga verksamheten och inte inom föreningslivets ramar. Samverkan mellan frivilliga krafter och det offentliga, i första hand

kommunerna, är ett område som diskuterats alltmer under senare år. Praktiska former för samverkan har bl.a. utvecklats inom ramen för FriKom, ett treårigt nationellt projekt som pågick åren 1998–2000. FriKom arbetade tillsammans med elva kommuner. Syftet var att öka samverkan mellan kommuner och frivilligorganisationer, samt mellan olika frivilligorganisationer och att sprida kunskap och erfarenheter.

En av de kommuner som deltog i FriKom var Uppsala. Där har kommunen och tolv organisationer arbetat fram och undertecknat en överenskommelse om samverkan rörande frivilligt socialt arbete (Uppsala kommun 2001). Överenskommelsen anger följande syften för samverkan i Uppsala kommun :

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

Överenskommelsen är intressant både som plattform för gemensamma arbetsformer och för de syften som anges för samarbetet. Personer över 65 år nämns särskilt, men pekas inte ut som *mottagare* av frivilliginsatser. Formuleringen är öppen för att livskvaliteten för personer som är äldre än 65 år också kan förbättras av att de *utför* frivilliginsatser.

Fokus på lokalsamhället

Ett område som i dag lockar många äldre, inte minst äldre män, är frivilligt arbete med koppling till säkerhetsfrågor. Röda Korset bedriver t.ex. besöksverksamhet på häkten vilket är en uppgift som lockar fler män till sig än andra socialt inriktade arbetsuppgifter. Även i brottsförebyggande grannskapssamverkan och vid brottsofferjourer runt om i landet är många äldre män aktiva.

Många kommuner försöker främja delaktighet och engagemang i det lokala arbetet, inte minst bland äldre personer. Ett exempel finns i Linköping. Där har kommunens Äldresäkerhetsråd i samarbete med pensionärsorganisationerna byggt upp ett kontaktnät

för att bevaka den yttre miljön. I olika bostadsområden i kommunen finns det kontaktpersoner, som man kan kontakta om det uppstår t.ex. olycksfall genom halka, lösa plattor eller trasiga gatlyktor. Kontaktpersonerna ringer sedan till kommunen och anmäler problemet. Flygblad med telefonnummer till kontaktpersonerna har delats ut i bostadsområdena. Kontaktpersonerna har själva också "spejare" ute som kontrollerar att den yttre miljön är säker i de egna kvarteren. Kommunen ansvarar för nätverket och har också åtagit sig att snabbt åtgärda de olycksfall som anmäls. Det sista är viktigt för att hålla förtroendet för arbetet uppe.

Nationellt och lokalt säkerhetsarbete på frivillig grund har kombinerats i ett projekt som Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande (NTF) drivit under år 2001. En stor grupp medlemmar i pensionsåldern har under en avgränsad period gått ut i sina hemorter och kartlagt säkerhetsrisker i trafiken. Projektets syfte var att skärpa NTF:s arbete för bättre trafiksäkerhet för äldre och men också att utnyttja de äldre medlemmarnas tid och lokal-kunskaper för ett generellt trafiksäkerhetsarbete som även kommer människor i andra åldersgrupper till godo.

Samlade insatser för utveckling av närmiljön eller hembygden utförs av lokala utvecklingsgrupper som snabbt vuxit fram i Sverige. Forskning om dessa utvecklingsgrupper visar att den sociala ekonomin verkar kunna ha stor betydelse för att upprätthålla, stärka eller pånyttföda fungerande lokalsamhällen (Herlitz 1997, SOU 2000:1). Särskilt tycks detta gälla skapandet av lokal identitet och lokal demokrati. I maj 1999 fanns närmare 3 900 lokala utvecklingsgrupper, vilket kan jämföras med 1 500 sju år tidigare. Grupperna arbetar med allt från nyföretagande och lokala arbetstillfällen samt service, bostäder och vägar till turism och kultur-evenemang. De "mjuka" verksamheterna dominerar, dvs. aktiviteter som omfattar trivsel, fester, kultur, samlingslokaler och studie-cirklar. I glesbygden arbetar grupperna mer med att skapa jobb, stimulera inflyttning, tele/data och utbildning.

År 1997 beräknades 70 000 personer vara aktiva i de grupper som fanns då. Ungefär lika många kvinnor som män var aktiva i grupperna. Bland de kontaktpersoner som grupperna utser var däremot mer än två tredjedelar män. Hur många äldre som var aktiva i grupperna är oklart, men Landsbygdsrådet, som håller kontakt med de olika grupperna, menar att många personer i 60- och 70-årsåldern deltar i arbetet.

Det finns också många exempel på hur äldre kan fylla viktiga uppgifter i skolan. Projekt med skolvårdar, läxläsning, klassmorfar och liknande bedrivs runt om i landet av organisationer som Röda Korset och pensionärsorganisationerna PRO och SPF. Det finns även exempel på projekt som initierats från kommuner för att öppna skolan för frivilliga äldre. Ofta ses dock inte detta arbete som en del av skolans uppdrag utan snarare som en *pensionärsfråga* eller möjligen en integrationsfråga i områden med hög brottslighet och stark segregering mellan olika grupper. Det arbete som Föreningen för Klassmorfar i skolan nu bedriver kan på sikt ge ett viktigt bidrag till att vitalisera och strukturera formerna för denna verksamhet. Klassmorfar lägger vikt vid att de äldre ska fylla en viktig funktion i skolan, t.ex. genom att hjälpa till i klassrum, på raster, i matsal, vid utflykter och studiebesök utanför skolan. En utvärdering av verksamheten pågår med stöd från bl.a. Skolverket. Preliminära resultat visar att klassmorfar verkligen kan bidra till att lösa konflikter, dämpa bråk och sätta ramar (Boström 2001).