

RAPPORT
OM
UDVIDET ADGANG TIL FØRTIDIG
FOLKEPENSION
OG
FLEKSIBEL PENSIONSALDER

afgivet af
Pensionsreformarbejdsgruppen
Oktober 1975



BETÆNKNING NR. 755
KØBENHAVN 1976

ISBN 87-503-1861-6

Statens trykningskontor
So 00-240-bet.

Indholdsfortegnelse

	Side
Indledning	9
Sammenfatning	14
Særudtalelse	18
Kapitel 1. Hovedtræk af gældende pensionsordninger	20
I. Nuværende regler om førtidig folkepension og invalidepension	20
A. Baggrund	20
1. Førtidig folkepension	20
2. Invalidepension	24
B. Betingelser, ydelser og praksis	25
1. Førtidig folkepension	25
2. Invalidepension	27
II. Fleksible aldersgrænser i gældende pensionsordninger	29
A. Ventetillæg til folkepensionen	30
B. Tjenestemandspensionen	32
C. Private pensionsforsikringsordninger	34
D. Pensionskasser	34
E. Arbejdsmarkedets tillægspension	34
III. Pensionsmæssige særordninger for kvinder i den sociale lovgivning	35
A. Enkepensionsloven	35
B. Folkepensionsloven	37
IV. Pensionsordninger i de nordiske lande	38
A. Regler om førtidspension	38
1. Sverige	38
2. Norge	39
3. Finland	40
B. Regler om fleksibel pensionsalder i Sverige	40

	<u>Side</u>
Kapitel 2. Udvidelse af adgangen til førtidspension	42
I. Karakteristik af personkredsen	43
A. Personkredsens størrelse	43
B. Personkredsens sammensætning	46
II. Mulighederne for at undgå den varige udstødning fra arbejdsmarkedet	47
III. Bistandslovens regler om varig kontanthjælp	48
IV. Bør hjælp ydes efter bistandsloven eller pensionslovene?	50
V. Udvidelse af adgangen til førtidspension gennem indførelse af et selvstændigt socialt kriterium	52
A. Alderens betydning for arbejdsmulighederne	53
B. Muligheden for genplacering	53
C. Beskæftigelsessituationens betydning for arbejdsmulighederne	54
D. Arbejdsformidlingens rolle i forbindelse med et socialt kriterium	54
E. Forholdet mellem det sociale kriterium og kontant hjælpeydelse i form af arbejdsløshedsunderstøttelse og ventepenge	55
F. Tidsbegrænset pensionstildeling	57
G. Ægtefællens arbejdsmuligheder	58
VI. Bør det sociale kriterium indbygges i invalidepensionsloven eller folkepensionsloven?	59
A. Udvidelse af invaliditetsbegrebet i invalidepensionsloven	59
B. Nedsættelse af aldersgrænsen for førtidig folkepension	60
VII. Udgifter ved nedsættelse af aldersgrænsen for førtidig folkepension	61
VIII. Overvejelser om en ny struktur på førtidspensionsområdet	61
IX. Udvalgets vurdering af løsningsmuligheder	62

Side

Kapitel 3. Indførelse af fleksibel pensionsalder.	66
I. Funktionel pensionsalder.	66
II. Tidlig pensionsalder inden for særlige erhvervsgrupper.	68
A. Tidligere overvejelser herhjemme.	69
B. Udvalgets vurdering	69
III. Flexibel pensionsalder med valgmulighed mellem tidligt pensionsudtag og udskudt pensionsudtag	71
A. Begreb.	73
B. Personkreds	74
C. Pensionens størrelse	75
1. Beregningsgrundlaget	76
2. Beregning af reduktionsfaktor og ventetillæggsfaktor.	76
3. Den nye ventetillægsordning sammenholdt med udvalgets beregninger.	78
4. Indtægtsregulering af grundbeløbet ved tidligt pensionsudtag	80
5. Tidligt udtag af halvt grundbeløb.	80
D. Aldersgrænser.	83
E. Udbetaling af indtægtsbestemte tillæg ved siden af grundbeløbet	84
F. Skal tidligt pensionsudtag give status som pensionist?	86
G. Tilbagekaldelse af tidligt pensionsudtag	86
H. Forholdet til de sociale og arbejdsmarkedsmæssige ordninger.	87
J. Flexibel pensionsalder i forhold til EF og de nordiske lande	88
K. De økonomiske virkninger af fleksibel pensionsalder.	89
L. Udvalgets vurdering	91
Kapitel 4. Indførelse af en omstillingsydelse (ventepengeydelse).	95
I. Talmæssig belysning af personkredsen.	96
II. Reglerne i Sverige om "statsliga omställningsbidrag" og "kontant arbetsmarknadsstöd".	97
A. Statsligt omstillingsbidrag	97
B. Kontant arbejdsmarkedssydelse.	98

III.	Førtidspensionsudvalgets drøftelser med ældreudvalgene under arbejdsministeriet	99
A.	Nedsættelsen af et fælles afgrænsningsudvalg	99
B.	Fællesudvalgets fordeling af arbejdsopgaverne	99
C.	Fællesudvalgets skitse til en ventepengeydelse	100
IV.	Bistandslovens regler om forbigående kontanthjælp	102
V.	Førtidspensionsudvalgets overvejelser om behovet for en særlig ventepengeordning	104
Kapitel 5. Ophævelse af særordningerne for kvinder i enkepensionsloven og folkepensionsloven		107
I.	Udviklingen i erhvervsfrekvenserne belyst ud fra materiale i Perspektivplanredegørelse I og II	107
II.	Udvalgets overvejelser	109
III.	Udvalgets vurdering	111
Bemærkninger om delpension kombineret med indtægt fra deltidsbeskæftigelse		112
	Indledning	112
A.	Den svenske delpensionslov	113
B.	Principielle synspunkter vedrørende en dansk delpensionsordning	114
C.	Sammenfatning	117

BILAG

Bilag nr. 1:	Kommissorium for arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform	121
Bilag nr. 2:	Kommissorium for førtidspensionsudvalget	124
Bilag nr. 3:	Kommissorium for ældreudvalget vedrørende den private sektor.	125
Bilag nr. 4:	Kommissorium for ældreudvalget vedrørende den offentlige sektor.	127
Bilag nr. 5:	Notat om opgavefordeling mellem førtidspensionsudvalget og ældreudvalgene	129
Bilag nr. 6:	Statistik om fleksibel pensionsalder i Sverige	132
Bilag nr. 7:	Statistik om førtidig folkepension 1968-1974.	141
Bilag nr. 8:	Oversigt over erhvervsforhold efter foranstaltninger i medfør af revalideringslovens § 6	143
Bilag nr. 9:	Undersøgelser om årsager til ældres tilbagetrækning fra arbejdslivet	144
Bilag nr. 10:	Uddrag af forslag til lov om ændring af lov om folkepension (ventetillæg).	147
Bilag nr. 11:	Det radikale Venstres forslag om fleksibel pensionsalder.	151
Bilag nr. 12:	Sammenfatning af Pensionsalderkommitténs betænkning "Rörlig pensionsalder".	153
Bilag nr. 13:	Det radikale Venstres forslag om at ophæve de pensionsmæssige særordninger for kvinder.	157
Bilag nr. 14:	Skøn over udviklingen i erhvervsfrekvensen for mænd, gifte kvinder og ikke-gifte kvinder, Perspektivplanredegørelse I og II	159
Bilag nr. 15:	Antallet af enkepensionister og antallet af folkepensionister under 67 år pr. 31. marts 1974	164
Bilag nr. 16:	Bemærkningerne til den svenske lov om delpensionsforsikring af 5. juni 1975.	167
Bilag nr. 17:	Socialministerens svar på spørgsmål nr. 327 stillet af folketingsmedlem R. Brusvang (CD) angående indførelse af førtidspensionsydelse i forbindelse med arbejdstidsforkortelse	172
	Litteraturfortegnelse	174

Indledning

1. Arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform blev nedsat i foråret 1973. Ifølge arbejdsgruppens kommissorium, der er medtaget som bilag 1 til rapporten, fik gruppen til hovedopgave at opstille forskellige løsningsmuligheder for udformningen af det fremtidige pensionssystem, herunder mulighederne for indpasning af ydelserne fra den sociale pensionsfond. Arbejdsgruppen fik endvidere til opgave at overveje en administrativ og forståelsesmæssig forenkling af de gældende pensionsregler samt overveje en bedre samordning mellem reglerne om pension, skat og boligsikring. Endelig fik gruppen til opgave inden for førtidspensionsområdet at overveje mulighederne for indførelse af fleksibel pensionsalder, indførelse af en omstillingsydelse samt overveje behovet for en udvidelse af adgangen til at opnå førtidig folkepension.

2. Arbejdsgruppen har ved afgivelsen af denne rapport følgende sammensætning:

Vicedirektør Henning Blume,
Københavns kommune.

Kontorchef Johs. Brigsted,
boligministeriet.

Direktør Alice Bruun,
socialministeriet.

Kontorchef S. Chidekel,
finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet.

Afdelingschef Niels Halek,
sikringsstyrelsen.

Økonom Gunnar Iversen,
Landsorganisationen i Danmark.

Formand Svend Jensen,
Folkepensionistforeningernes og
Invalideorganisationernes Kontaktudvalg.

Sekretær Jens Fr. Jørgensen,
finansministeriet, administrationsdepartementet.

Kontorchef Vibeke Lomholt,
socialministeriet.

Fuldmægtig Mogens Muller,
finansministeriet, budgetdepartementet.

Kommitteret Henning Møller,
ministeriet for skatter og afgifter, skattedepartementet.

Økonomisk-statistisk konsulent Brian Nicholls,
socialministeriet.

Afdelingschef Jens Jørn Nielsen,
Kommunernes Landsforening.

Fuldmægtig Tommy Næsborg,
Fællesrådet for danske tjenestemands- og funktionærorganisationer.

Direktør P. Schade-Poulsen,
Dansk Arbejdsgiverforening.

Afdelingschef Adam Trier (formand),
sikringsstyrelsen.

Økonomisk-statistisk konsulent Kaj Westergaard,
arbejdsministeriet.

Endvidere er forskningsleder Frede Østergaard,
socialforskningsinstitutet, tilknyttet arbejdsgruppen.

Siden arbejdsgruppens nedsættelse er der sket følgende ændringer i dens sammensætning:

Kontorchef Vibeke Lomholt afløste i juli 1973 kontorchef (senere ankechef) E. Arntzen, socialministeriet.

Økonom Gunnar Iversen afløste i marts 1974 økonom Holger Jensen, Landsorganisationen i Danmark.

Afdelingschef Jens Jørn Nielsen afløste i januar 1975 socialchef Bendt Meyer, Kommunernes Landsforening.

Sekretær Jens Fr. Jørgensen afløste i februar 1975 sekretær Hans Munk Nielsen, administrationsdepartementet.

Formanden for Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg Svend Jensen afløste i marts 1975 kontorchef Svend Sørensen, Kontaktudvalget.

Fuldmægtig Mogens Müller afløste i maj 1975 fuldmægtig Niels Bernstein, budgetdepartementet.

Fuldmægtig Tommy Næsborg afløste i juni 1975 afdelingschef John Hansen, Fællesrådet for danske tjenestemands- og funktionærorganisationer.

Økonomisk-statistisk konsulent Brian Nicholls afløste i august 1975 konsulent E. Bonnerup Nielsen, socialministeriet.

3. På sit møde den 11. april 1973 besluttede arbejdsgruppen at nedsætte et særligt underudvalg - førtidspensionsudvalget - der fik til opgave at overveje de forskellige spørgsmål inden for førtidspensionsområdet, som er omtalt i arbejdsgruppens kommissorium.

4. Ifølge førtidspensionsudvalgets kommissorium - der er medtaget som bilag 2 til rapporten - skulle udvalget overveje muligheden af at indføre en ny social ydelse til støtte af den ældre arbejdskraft i forsøget på en omstilling til nyt erhverv under ændrede betingelser eller til en pensionisttilværelse. I forbindelse hermed skulle udvalget dernæst overveje indførelsen af en ordning med en inden for visse grænser fleksibel pensionsalder. Endelig skulle udvalget overveje mulighederne for en nedsættelse af aldersgrænsen for at få tildelt førtidspension, herunder spørgsmålet, om bestemte særligt udsatte erhvervsgrupper kan tillægges en fortrinsstilling. Udvalget skulle efter sit kommissorium belyse de administrative og økonomiske konsekvenser af sine forslag.

Ved skrivelse af 26. oktober 1973 fra socialministeriet til arbejdsgruppen blev førtidspensionsudvalgets kommissorium udvidet, idet udvalget blev anmodet om tillige at overveje, om de pensionsmæssige særordninger for kvinder i enkepensions loven og folkepensionsloven bør afskaffes. Baggrunden for socialministeriets henvendelse var en række forslag til sociale besparelser fremsat af Det radikale Venstre.

I udvalgets kommissorium blev det anført, at udvalget måtte holde sig i kontakt med de udvalg under arbejdsministeriet, der behandler de særlige problemer vedrørende midaldrendes og ældres beskæftigelse i den offentlige og private sektor. Da der i udvalgets kommissorium og i kommissorierne for de to ældreudvalg (jfr. bilag 3 og 4) var tale om væsentlige berøringsflader, blev det i oktober 1973 besluttet at nedsætte et fælles afgrænsningsudvalg med det formål at finde frem til en hensigtsmæssig fordeling af arbejdsopgaverne. Fællesudvalget afsluttede sit arbejde i januar 1974 med et notat om opgavefordelingen udvalgene imellem, jfr. bilag 5.

5. Førtidspensionsudvalget, der har holdt 23 møder, har bestået af særligt sagkyndige udpeget af nedenstående organisationer, styrelser og ministerier. Udvalget har haft følgende sammensætning:

Fuldmægtig Niels Bernstein,
finansministeriet, budgetdepartementet.

Vicedirektør Henning Blume,
Københavns kommune.

Direktør Alice Bruun (formand),
socialministeriet.

Kontorchef S. Chidekel,
finansministeriet, lønnings- og pensionsdepartementet.

Fuldmægtig H. Marstrand Dahl,
Dansk Arbejdsgiverforening.

Afdelingschef John Hansen,
Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer.

Ekspeditionssekretær Kaj Holst,
Kommunernes Landsforening.

Økonom Gunnar Iversen,
Landsorganisationen i Danmark.

Ekspeditionssekretær B. Langberg Jensen,
sikringsstyrelsen.

Ekspeditionssekretær Ebbe Kjeldgaard,
arbejdsministeriet.

Kontorchef Vibeke Lomholt,
socialministeriet.

Ekspeditionssekretær Rolf Samsøe,
Københavns kommune.

Fuldmægtig Hanne Simonsen,
Dansk Arbejdsgiverforening.

Fuldmægtig Ingrid Spangsberg,
Kommunernes Landsforening.

Økonomisk-statistisk konsulent Kaj Westergaard,
arbejdsministeriet.

Forskningsleder Frede Østergaard,
socialforsknings instituttet.

Udvalgets sekretærer har været fuldmægtig Gunner Harder Andersen,
sikringsstyrelsen, og fuldmægtig Niels Biilow, socialministeriet.

6. Overvejelserne i rapporten er baseret på forudsætningen om, at det gældende pensionsprincip med ensartede ydelser til alle opretholdes. Der er således ikke foretaget en bedømmelse af, om gennemførelsen af de drøftede løsningsmuligheder lettes eller vanskeliggøres af overgang til et pensionssystem med indtægtsafhængige ydelser.

Det bemærkes endvidere, at regeringens lovforslag om skattefratagelse for de sociale pensioner blev fremsat på et så sent tidspunkt under arbejdet med rapporten, at det ikke har været muligt at belyse, hvilke ændringer en vedtagelse af lovforslagene kan tænkes at medføre for de fremlagte løsningsmuligheder.

Rapporten indeholder en omtale af de administrative konsekvenser af de fremlagte løsningsmuligheder. Man har dels beskrevet forslagernes umiddelbare virkninger, dels søgt at skønne over de afledede virkninger, som et forslags gennemførelse vil have på tildelingen af andre sociale ydelser. Da de afledede virkninger først viser sig flere år efter et forslags eventuelle gennemførelse, har det været vanskeligt at foretage et præcist skøn over omfanget af disse.

7. Førtidspensionsudvalget afsluttede arbejdet med rapporten i maj 1975. Herefter blev rapporten overdraget til arbejdsgruppen, som har drøftet den på en række møder. Arbejdsgruppen har foretaget enkelte redaktionelle ændringer i rapporten, bl. a. en ajourføring af pensionsbeløbene til de satser, der gælder fra 1. oktober 1975.

Under arbejdsgruppens drøftelser af rapporten fremsatte Centrumdemokraterne i forbindelse med et spørgsmål til socialministeren om mulighederne for at indføre en førtidspensionsydelse i forbindelse med arbejdstidsforkortelse forslag om, hvorledes en sådan ordning kunne tænkes udformet. Ved skrivelse af 28. august 1975 har socialministeriet anmodet om, at dette forslag må indgå i arbejdsgruppens overvejelser.

Også i den offentlige debat har der i den senere tid været betydelig interesse for spørgsmålet om adgang til en delpension kombineret med indtægt fra deltidsbeskæftigelse. Arbejdsgruppen har derfor indføjet et afsnit i rapporten, som indeholder en foreløbig gennemgang af de problemer, som en sådan ordning rejser.

Arbejdsgruppen ønsker at fremhæve, at rapportens beskrivelse af anvendelsesområdet for bestemmelserne om forbigående og varig kontanthjælp i bistandslovens § 37 og § 43 er baseret på det materiale, der har foreligget herom i tiden frem til foråret 1975, da førtidspensionsudvalget som nævnt afsluttede arbejdet med rapporten. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der siden da har været debat om, hvorledes afgrænsningen mellem de to kontanthjælpsbestemmelser skal fastlægges, bl. a. har socialministeren i august 1975 besvaret et spørgsmål herom fra et medlem af folketinget. Arbejdsgruppen har imidlertid ikke ment at kunne yde noget bidrag til dette fortolkningsspørgsmål.

8. Fra arbejdsgruppens side tilslutter man sig herefter den fremstilling, som underudvalget har givet af de forskellige løsningsmuligheder, som kan tages under overvejelse. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der gennem de synspunkter, som er trukket frem i rapporten, er tilvejebragt et materiale, der vil kunne danne grundlag for den politiske vurdering af de forskellige løsningsmuligheder.

Medlemmet udpeget af Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg - der ikke har været medlem af førtidspensionsudvalget - har i en særudtalelse redegjort for sine synspunkter om de forskellige løsningsmuligheder.

9. Arbejdsgruppen vil efter afgivelsen af denne rapport fortsætte arbejdet med de øvrige opgaver nævnt i kommissoriet. Gruppen påregner i foråret 1976 at kunne fremlægge rapporter, der dels omhandler spørgsmålet om strukturen for det fremtidige pensionssystem, dels omhandler spørgsmålet om forenklinger og spørgsmålet om samordningsproblemerne mellem reglerne om pension, skat og boligsikring. Arbejdsgruppen vil i sine overvejelser være opmærksom på lovforslaget om skattefritagelse for de sociale pensioner.

Sammenfatning

Førtidspensionsudvalget, der blev nedsat som et underudvalg under arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform, har haft til opgave at belyse følgende emner inden for førtidspensionsområdet: Mulighederne for at indføre en omstillingsydelse, mulighederne for at udvide adgangen til førtidspension, mulighederne for at indføre et system med fleksible aldersgrænser samt mulighederne for at ophæve de gældende særordninger for kvinder i pensionslovene.

Udvalget har i kapitel 1 givet en kortfattet beskrivelse af baggrunden for og indholdet af de nuværende sociale førtidspensionsordninger.

Udvalget har i kapitel 2 overvejet, om adgangen til at opnå førtidspension bør udvides af hensyn til ældre arbejdstagere, som varigt har mistet kontakten med arbejdsmarkedet og som ikke efter gældende regler har mulighed for at få tillagt pension.

Et flertal i udvalget (medlemmerne udpeget af Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, arbejdsministeriet, socialministeriet, sikringsstyrelsen, socialforskningsinstituttet, Landsorganisationen i Danmark og Fællesrådet for danske tjenestemands- og funktionærorganisationer) anbefaler, at der skabes mulighed for at tilkende førtidig folkepension til personer mellem 55 og 60 år. Udvidelsen af denne pensionsmulighed skal imidlertid kun omfatte tilfælde, hvor en ansøgning er begrundet i socialt og arbejdsmarkedsmaessigt betonedede forhold. For at kunne udskille tilfælde af denne art fra de lægeligt begrundede ansøgninger har udvalget skitseret et selvstændigt socialt kriterium. Anvendelsen af dette kriterium vil forudsætte et meget nært samarbejde mellem arbejdsformidlingen og de sociale myndigheder.

Flertallet finder dog, at usikkerheden med hensyn til at bedømme antallet af personer med behov for en sådan pensionsydelse - og dermed også de økonomiske virkninger - gør det nødvendigt, at nedsættelsen af aldersgrænsen fra 60 til 55 år i første omgang alene gennemføres som en tidsbegrænset ordning, således at denne efter en vis periode automatisk tages op til revision. Flertallet finder ligeledes, at selve pensionstilkendelsen bør gøres tidsbegrænset til f. eks. 2 år ad gangen, og at kommunerne bør forpligtes til løbende i denne periode at gøre forsøg på at genetablere kontakten til arbejdsmarkedet.

Medlemmerne udpeget af LO og FTF kan som nævnt tilslutte sig flertallets indstilling, men er dog ikke enige med flertallet i, at der i forbindelse hermed bør åbnes mulighed for en tvungen overgang fra arbejdsløshedsdagpenge til førtidig folkepension, uanset at retten til at modtage arbejdsløshedsdagpenge ikke er opbrugt.

Et mindretal i udvalget (medlemmerne udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening og finansministeriet, budgetdepartementet) finder, at hjælpen til de ældre udstødte arbejdstagere bør ydes i form af varig kontanthjælp efter bistandsloven fremfor i form af pension. Mindretallet har bl. a. henvist til, at

det foreslåede sociale kriterium næppe vil være praktisk anvendeligt, specielt ikke i perioder med lavkonjunktur med et stort antal ældre arbejdsløse personer. Mindretallet er endvidere betænkeligt ved den effekt, som en pensionsudvidelse vil kunne få på de bestræbelser, der udfoldes med henblik på at bevare de midaldrende og ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet.

Udvalget har i kapitel 3 overvejet mulighederne for at indføre en ordning med fleksibel pensionsalder.

Udvalget har indledningsvis drøftet, om det gældende system, hvor retten til alderspensionen er knyttet til opnåelse af en bestemt alder, bør afløses af et system med funktionel pensionsalder, d. v. s. en ordning, hvor enhver pensionstildeling vil forudsætte en nøje undersøgelse af ansøgerens arbejdskapacitet helt uafhængig af alderen. Udvalget kan ikke anbefale en sådan ordning, bl.a. fordi princippet som sådant findes uanvendeligt inden for den almindelige alderspension.

Udvalget har dernæst overvejet, om særlige erhvervsgrupper bør have en lavere pensionsalder end den sædvanlige. Selvom der må antages at være et vist behov for en særlig lav pensionsalder for arbejdstagere med langvarig beskæftigelse inden for visse erhverv, kan udvalget ikke anbefale en ordning af denne art, bl. a. fordi det næppe vil være muligt at differentiere aldersgrænserne inden for den almindelige pensionsordning i en sådan grad, at der på retfærdig måde tages hensyn til de forskellige erhvervsgrupper.

Udvalget har endelig overvejet en ordning med fleksibel pensionsalder, hvor der som udgangspunkt fortsat skal gælde en fast aldersgrænse, men med valgfrihed til at udtage en livsvarig reduceret pensionsydelse fra et tidligere tidspunkt eller til at udsætte begæringen mod at få en forhøjet pension. Adgangen til tidligt pensionsudtag skal stå åben for enhver uden forudgående individuel bedømmelse af ansøgerens helbred eller sociale forhold.

Udvalget har i sine overvejelser også taget den mulighed i betragtning, at der åbnes adgang til at kombinere tidligt udtag af halvt grundbeløb med udskudt udtag af den anden halvdel af grundbeløbet.

Ved beregningen af reduktionen ved tidligt pensionsudtag og af tillægget ved udskudt udtag er det forudsat, at der for det offentlige på langt sigt hverken skal være tale om øgede udgifter eller besparelser.

Ved tidligt pensionsudtag skal der ikke foretages indtægts regulering af grundbeløbet ud fra den løbende indtægt. Udvalget har desuden fundet, at tidligt pensionsudtag ikke skal give status som pensionist i tiden indtil det 67. år, ligesom retten til at modtage pensionstillæg, ægteskabstillæg og hustrutillæg først bør indtræde fra det 67. år.

Fastsættelsen af aldersgrænsen for at foretage tidligt pensionsudtag vil i meget høj grad være afhængig af størrelsen af reduktionen på det enkelte alderstrin. Der er i rapporten peget på muligheden for at sætte aldersgrænsen helt ned til 60 år.

Adgangen til at udskyde pensionsudtaget og derved optjene ret til ventetillæg bør formentlig begrænses til det 70. år.

Der har i udvalget været enighed om at anbefale gennemførelsen af en forbedret ventetillægsordning for personer over 67 år - således som det nu er sket ved lov af 18. juni 1975 - ud fra det synspunkt, at det er ønskeligt, at så mange som muligt får mulighed for at forblive i erhverv så længe som muligt.

Et flertal i udvalget (medlemmerne udpeget af Københavns kommune, Kommunernes Landsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer og finansministeriet, budgetdepartementet) kan ikke anbefale en ordning med tidligt pensionsudtag. Disse medlemmer af udvalget henviser bl. a. til, at pensionssystemet allerede i dag indeholder stor smidighed, at ordningen meget vel kan tænkes at få en direkte negativ indvirkning på udbuddet af arbejdskraft, og at det i en del tilfælde vil blive nødvendigt varigt at supplere den reducerede pension med offentlig hjælp.

Et mindretal i udvalget (medlemmerne udpeget af socialministeriet, arbejdsministeriet, sikringsstyrelsen og socialforskningsinstituttet) kan anbefale gennemførelsen af en ordning med tidligt pensionsudtag. Disse medlemmer af udvalget henviser til, at tidligt pensionsudtag vil øge fleksibiliteten for den enkelte med hensyn til tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Denne virkning vil i særlig grad komme til udtryk, hvis der ved det tidlige udtag åbnes mulighed for udtag af halvt grundbeløb kombineret med udskudt udtag af den anden halvdel af grundbeløbet. Fra arbejdsministeriet er anført - og hertil har medlemmerne udpeget af socialministeriet og sikringsstyrelsen sluttet sig - at det tidlige pensionsudtag vil være forbundet med beskæftigelsesmæssige fordele og dermed støtte bestræbelserne i øvrigt for at give den ældre arbejdskraft mulighed for at forblive længst muligt på arbejdsmarkedet.

Udvalget har i kapitel 4 redegjort for sine overvejelser om indførelse af en omstillingsydelse. I udvalgets kommissorium er en omstillingsydelse karakteriseret som en social ydelse til støtte af den ældre arbejdskraft i forsøget på en omstilling til nyt erhverv. Da de under arbejdsministeriet nedsatte ældreudvalg vedrørende henholdsvis den private og offentlige sektor bl. a. har til opgave at overveje foranstaltninger til forebyggelse af arbejdsløshed blandt midaldrende og ældre arbejdstagere, blev det på et ret tidligt tidspunkt i udvalgets arbejde besluttet at nedsætte et fælles afgrænsningsudvalg med repræsentanter for alle tre udvalg. Formålet var at nå frem til en hensigtsmæssig opgavefordeling udvalgene imellem, således at man kunne undgå dobbeltbehandling af de samme spørgsmål. For at kunne fastlægge denne fordeling udarbejdede fællesudvalget i første omgang en skitse til en omstillingsydelse (benævnt ventepengeydelse). På grundlag af denne skitse var der i fællesudvalget enighed om, at det ville være mest hensigtsmæssigt, om de videre overvejelser vedrørende denne ydelse blev foretaget af ældreudvalgene.

På trods af den i fællesudvalget aftalte opgavefordeling mente førtidspensionsudvalget - i sin egenskab af sagkyndigt udvalg på det sociale område - alligevel at burde overveje, om det skitserede ventepengebegreb var omfattet af bistandslovens bestemmelser om forbigående kontanthjælp. Udvalget har fundet, at den skitserede ventepengeydelse for så vidt angår personkreds, varighed, tilgangsalder og afgørelseskompetence vil være omfattet af den forbigående kontanthjælp. Udvalgets overvejelser har herefter samlet sig om ydelsens niveau, altså om ventepenge skal udbetales efter en trangsbedømmelse som i bistandsloven eller efter en fast dagpengesats. Hvis ventepengeydelsen skal være trangsbestemt, er det udvalgets vurdering, at behovet for ydelsen falder bort, idet adgangen til at kunne yde forbigående hjælp efter bistandsloven da må anses for tilstrækkelig. Hvis ydelsen skal udbeta-

les efter dagpengelignende principper, må der efter udvalgets opfattelse blive tale om en lovgivning under arbejdsministeriet. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at lade bistandsloven omfatte en ydelse til fuld forsørgelse, som ikke er underkastet en trangsvurdering, og efter udvalgets opfattelse bør en dagpengelignende ydelse heller ikke gennemføres ved anden lovgivning under socialministeriet.

Udvalget har i kapitel 5 overvejet mulighederne for at ophæve særordningerne for kvinder i enke pensionsloven og folkepensionsloven. Udvalget finder det betænkeligt for tiden at stille forslag om ændringer i disse ordninger. Dette skyldes, at antallet af kvinder, der i tilfælde af en ophævelse af særordningerne ville blive stillet over for forsørgelsesmæssige problemer, endnu er betragteligt. Hertil kommer, at man efter udvalgets vurdering savner viden om, hvilke erhvervs- og helbredsmæssige vanskeligheder der i særlig grad gør sig gældende for de grupper, som i dag omfattes af særordningerne. Tilvejebringelsen af et fyldestgørende beslutningsgrundlag for eventuel ændring eller afvikling af særordningerne må derfor forudsætte, at der iværksættes en undersøgelse af disse forhold.

I tilknytning til rapporten har arbejdsgruppen medtaget nogle bemærkninger om mulighederne for indførelse af en ordning med delpension for personer under 67 år. Overvejelserne herom må ses i lyset af behovet for en smidiggørelse af den faste aldersgrænse for folkepensionen og dermed en udbygning af det fleksible tilbagetrækningsmønster på arbejdsmarkedet. Hovedprincippet i en delpensionsordning er, at ældre personer i forbindelse med nedtrapning af arbejdsindsatsen gennem delpension får delvis kompensation for indtægtsnedgangen. Det har ikke - som ved overvejelserne om en ordning med tidligt og udskudt pensionsudtag - været forudsat, at en delpensionsordning økonomisk set skulle hvile i sig selv for det offentlige.

Overvejelserne har imidlertid vist, at en sådan ordning kun vanskeligt vil kunne indpasses i det gældende sociale pensionssystem uden at bryde med væsentlige principper. Arbejdsgruppen har derfor ikke anset det for muligt i denne rapport at redegøre for, hvordan en delpensionsordning nærmere kunne tænkes udformet. Men uanset dette har medlemmet udpeget af finansministeriet, budgetdepartementet, ønsket at tage forbehold med hensyn til de finansielle konsekvenser af en delpensionsordning.

Særudtalelse

afgivet af medlemmet udpeget af Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg

Samfundsudviklingen og ikke mindst udviklingen i vort erhvervsliv har på afgørende måde ændret levevilkårene for store dele af befolkningen, hvilket har medført, at de sociale systemer på en lang række områder er eller vil blive ændret for at kunne betjene borgeren i en ny situation.

Der er dog trods disse ændringer ikke gennemført radikale principielle omlægninger inden for det sociale område, idet de hidtil gennemførte lovgivninger i alt væsentligt bygger på hidtil kendte principper.

I rapporten redegøres der for problemer omkring indførelse af en fleksibel pensionsalder og endvidere for en mulig udvidelse af adgangen til førtidspension, altså to lovmuligheder, der sigter mod samme mål, nemlig at gøre pensionssystemet mere bevægeligt, hvad angår tildelingskriterierne.

Vort pensionssystem lægger i dag beslag på en betydelig del af det offentlige budget, og ændringer i personkredsen får derfor umiddelbar virkning på udgifternes højde.

En fleksibel tilgangsalder som den foreslåede vil beregnet på livsforløb ikke betyde nogen merudgift, men den vil alligevel hurtigere øge antallet af pensionister, og følgelig vil omfanget af pensionsreguleringer, både i konsekvens af dyrtidsregulering og velstandsregulering, øges tilsvarende. I dag omfatter de sociale pensioner omkring 800.000 personer, og blot små reguleringer i pensionsudbetalingerne betyder derfor meget store beløb på statsregnskabet. Dertil kommer, at de mennesker, der kan tænkes at udnytte en fleksibel tilgangsalder, netop i stort omfang vil være socialt vanskeligt stillede. Man kan tænke sig 3 grupper benytte en fleksibel tilgangsalder, nemlig

- 1) personer, der ikke længere er i stand til at bestride heltidsarbejde uden dog at opfylde betingelserne for førtidig folkepension,
- 2) personer, der selv efter indkomstreduktion kan opretholde en rimelig levestandard,
- 3) personer, der grundet erhvervsmæssige begunstigelser kan skaffe sig attraktivt deltidsarbejde.

De to sidstnævnte grupper har altså ikke noget socialt behov for en lavere tilgangsalder. Den førstnævnte gruppe, der givet har et sådant behov, tvinges ned på en uacceptabel lav indkomst for resten af livet. Indkomsten vil antagelig blive så lav, at der ad anden vej må ydes støtte fra det offentlige.

Jeg er derfor af den opfattelse, at problemet omkring tilgangsalderen først og fremmest må løses ud fra ønsket om at komme de dårligst stillede til hjælp, og det gøres bedst indenfor det nuværende pensionssystem ved at lempe kriterierne for tildeling af førtidig folkepension. Herved sikrer man tillige, at tilgangen af pensionister ikke bliver større end rimeligt er.

Den nuværende tilgangs alder er som alle andre tidligere tilgangsalde fastsat ud fra en vurdering af samfundets økonomiske bæreevne og behovet for arbejdskraft, og når man engang vil forlade et pensionssystem med fast aldersgrænse, bør man tage skridtet fuldt ud og etablere et system, der gennemfører en aldersgrænse efter den enkeltes behov.

Kapitel 1

Hovedtræk af gældende pensionsordninger

Som baggrund for de i denne rapport indeholdte overvejelser og forslag gennemgås i dette kapitel i korthed hovedtræk af de gældende danske pensionsordninger og baggrunden herfor. Det understreges, at der ikke er tale om nogen gennemgang af pensionssystemet som helhed, idet udvalget alene har haft til opgave at undersøge forskellige førtidspensionsproblemer. Ligeledes gennemgås i dette kapitel hovedtræk af de svenske, norske og finske førtidspensionsordninger.

I. NUVÆRENDE REGLER OM FØRTIDIG FOLKEPENSION OG IN VA LIDE PENSION

A. Baggrund

1. Førtidig folkepension

I tiden siden indførelsen af en almindelig alders pensionering her i landet har man haft noget skiftende regler om adgangen til førtidspensionering efter særlig dispensation, idet disse regler har varieret bl. a. under hensyn til variationer i reglerne om den generelle aldersgrænse for adgang til alderspension.

Ved loven af 1891 om alderdomsunderstøttelse blev aldersgrænsen (både for mænd og kvinder) fastsat til 60 år, og der var ingen adgang til ved dispensation at tillægge nogen alderdomsunderstøttelse fra et tidligere tidspunkt.

Ved lov nr. 348 af 7. august 1922 om aldersrente blev aldersgrænsen forhøjet til 65 år, men der blev givet kommunalbestyrelsen adgang til med 3/4 flertal undtagelsesvis og med indenrigsministeriets samtykke at tillægge en person aldersrente allerede fra det 60. år. Disse ændringer blev i lovforslaget begrundet med, at folk mellem 60 og 65 år ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsudnyttelige bortset fra særlige tilfælde. Under hensyn til, at særlige omstændigheder kunne gøre det ønskeligt, at der tilstås aldersrente allerede fra det 60. år, ville man dog ikke absolut afskære muligheden for at yde aldersrente før det fyldte 65. år.

Ved lov nr. 134 af 1. juli 1927 blev disse regler i hovedsagen opretholdt uændret, men det blev angivet i loven, at der, for at dispensation kunne gives, skulle foreligge svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder. I bemærkningerne til lovforslaget siges det, at denne tilføjelse er udtryk for indenrigsministeriets hidtidige praksis.

Ved socialreformen af 1933 blev disse bestemmelser opretholdt uændret, dog at der kun skulle foreligge 2/3 flertal i kommunalbestyrelsen (folkeforsikringslovens § 38, stk. 4).

Ved lov nr. 122 af 7. maj 1937 blev aldersgrænsen for adgang til aldersrente generelt nedsat til 60 år, og samtidig bortfaldt bestemmelserne om adgang til aldersrente efter dispensation ved en tidligere alder end den normale.

I bemærkningerne til lovforslaget (Rigsdagstidende 1936/37, tillæg A, sp. 4073 og flg.) hedder det bl. a. : "Da aldersgrænsens forhøjelse (i 1922) var begrundet med, at personer i aldersklassen fra 60 til 65 år i almindelighed ikke kunne anses for erhvervsudnyttelige, blev tilladelsen til at yde aldersrente fra et tidligere tidspunkt hovedsagelig meddelt i tilfælde, hvor rentean søgerens arbejdsevne på grund af sygdom var betydelig nedsat, samt i andre tilfælde af uforskyldt trang, hvor der ikke i den øvrige sociallovgivning var hjemmel til at yde hjælp uden fattighjælpsvirkning. Efter socialreformen kan tilfælde af uforskyldt trang i det store og hele afhjælpes uden fattighjælpsvirkning. Som følge heraf skulle området for disse bestemmelser i folkeforsikringslovens § 38, stk. 4, være indskrænket til alene at omfatte tilfælde af svigtende helbred hos ansøgeren eller andre omstændigheder af ganske særlig karakter.

Imidlertid har kommunalbestyrelserne i stigende omfang ønsket at benytte denne bestemmelse til at få tillagt personer aldersrente fra et tidligere tidspunkt end det 65. år, og oplysninger om rente ansøgerne s sociale og økonomiske forhold har i stigende grad givet indtryk af, at det næppe så meget har været svigtende helbred som svigtende erhvervsmuligheder, der har været den reelle begrundelse for andragender om samtykke til rentens ydelse fra et tidligere tidspunkt end det normale. Medens ministeriet nu har kunnet imødekomme kommunalbestyrelsernes andragender, når det ved lægeattest var dokumenteret, at de pågældendes erhvervsevne på grund af sygdom var betydeligt nedsat, har man efter den af ministeriet fastlagte fortolkning af bestemmelsen ment at måtte indtage en anden stilling, når svigtende helbred ikke kunne godtgøres. Når det således kun kunne oplyses, at pågældende på grund af alder praktisk talt var udelukket fra at opnå arbejde, har man i kraft af den nævnte fortolkning måttet afslå kommunalbestyrelsernes andragender. "

I bemærkningerne oplyses det videre, at et dengang bestående udvalg angående socialreformen havde overvejet muligheden af at udvide dispensationsbestemmelsen til at omfatte arbejdsløshedsforsikrede personer i alderen 60-65 år, der ikke kunne antages længere at have mulighed for at komme i arbejde, og som havde opbrugt hjælp fra arbejdsløshedskassen.

Dette udvalg havde foreslået at udvide dispensationsbestemmelsen til at omfatte tilfælde, hvor et arbejdsløshedsforsikret nydende medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse i henhold til erklæring afgivet af kassen havde udtømt muligheden for at erholde understøttelse gennem arbejdsløshedsforsikringen, og hvor det var overvejende usandsynligt, at den pågældende ville opnå arbejde af et sådant omfang, at understøttelsesret ville genindtræde.

Et mindretal i udvalget havde peget på, at behovet for adgang til aldersrente før 65-års alderen på grund af svigtende erhvervsmuligheder også forelå for andre end arbejdsløshedsforsikrede, og regeringen sluttede sig hertil ud fra det synspunkt, at vanskeligheden ved at finde beskæftigelse efter det 60. år ofte ville gøre sig gældende for mange uden for de arbejdsløshedsforsikredes kreds. Under hensyn til de stedse stigende vanskeligheder for de ældre aldersklasser ved at finde beskæftigelse foreslog man herefter aldersgrænsen generelt nedsat til 60 år.

Ved lov nr. 360 af 4. juli 1946 blev aldersgrænsen på ny forhøjet til 65 år, idet aldersgrænsen dog vedblev at være 60 år for enlige kvinder. Samtidig genindførte man adgangen til undtagelsesvis at tillægge en person aldersrente fra 60-års alderen under hensyn til svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder. (Der krævedes hertil en indstilling fra kommunalbestyrelsen med 2/3 flertal og samtykke fra direktøren for sygekassevæsenet).

I bemærkningerne blev forslaget begrundet med, at personer i alderen 60-65 år ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsudygtige. Regeringen fandt, at det under hensyn til forskydningen mellem aldersklasserne, levealderens stigning og det forhold, at arbejdslevnen blev bevaret længere, ikke ville være forsvarligt at bevare en aldersgrænse på 60 år. Det anførtes, at man "naturligvis, ligesom tilfældet var inden 1937", foreslog at genindføre adgang til førtidspension for personer i alderen 60-65 år efter dispensation.

Ved lov nr. 258 af 2. oktober 1956 blev aldersrenten afløst af folkepension. Samtidig blev aldersgrænsen forhøjet til 67 år, for enlige kvinder dog 62 år. Adgangen til at yde førtidspension efter dispensation fra 60-års alderen blev bibeholdt, dog at der nu skulle gives tilladelse af et særligt udvalg med direktøren for sygekassevæsenet som formand.

En vis lempelse i betingelserne for at tilkende førtidig folkepension blev gennemført ved lov nr. 443 af 6. december 1967. Ved denne ændringslov lempede man kravet om "svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder", således at der herefter kun kræves "svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder". Lempelsen svarede til den lempelse, der i 1961 var gennemført for enkepensionens vedkommende.

I bemærkningerne til forslaget om ændringen i enke pensionsloven begrundedes forslaget således: "Dispensation i henhold til den omhandlede lovbestemmelse gives så godt som udelukkende, når der foreligger svigtende helbred. Det er anset for ønskeligt, at det centrale udvalg, der har den endelige afgørelse af dispensationsansøgningerne, i noget højere grad skal kunne tage sociale hensyn i betragtning. Dispensation vil dog fortsat efter lovforlaget kun kunne gives undtagelsesvis."

Bemærkningerne til forslaget om den tilsvarende ændring i folkepensionsloven er omtrent enslydende hermed, men der henvises yderligere til, at der efter gennemførelsen af loven af 4. juni 1965 om invalidepension som hovedregel ikke vil kunne tilkendes personer over 60 år invalidepension (dog at invalidepension kan tilkendes personer mellem 60 og 67 år, som rammes af svær invaliditet). Ved gennemførelsen af disse ændringer i invalidepensionsreglerne havde man lagt vægt på, at der ved det fyldte 60. år var adgang til folkepension efter dispensation.

Ved ændringsloven nr. 443 af 6. december 1967 bortfaldt kravet om, at der skulle foreligge 2/3 flertal i kommunalbestyrelsen for at tillægge en person førtidspension. Samtidig blev der givet ansøgeren adgang til, hvis kommunalbestyrelsen ikke ville imødekomme et andragende om førtidspension, at indanke nægtelsen for det centrale udvalg med sygekassedirektøren som formand. Dette centrale udvalgs godkendelse vedblev at være en betingelse for tilkendelse af førtidspension.

Spørgsmålet om udvidelse af den gældende adgang til førtidspensivering har været rejst flere gange i de senere år.

I et forslag til folketingsbeslutning om gennemførelse af en pensionsreform, som blev fremsat af nogle socialdemokratiske medlemmer og behandlet af folketinget den 6. december 1968, indgik bl. a. spørgsmålet om udvidelse af adgangen til at opnå folkepension før den normale tilgangs alder. Ved behandlingen af dette forslag i folketinget udtalte socialministeren bl. a. , at førtidspensionering måtte bevare karakteren af en undtagelsesordning og kun burde ydes, når vedkommende ikke længere - eventuelt efter omskoling - er i stand til at overtage passende anvist arbejde.

I forbindelse med dette forslag behandlede folketinget et forslag til folketingsbeslutning om førtidspensionering, stillet af Socialistisk Folkeparti. Heri opfordres regeringen til at fremsætte lovforslag om førtidspension for personer over 60 år - i særlige arbejdsløhedsområder over 55 år - hvis de ikke kan forvente at finde beskæftigelse inden for deres hidtidige arbejdsområde eller opnå arbejde efter omskoling. Førtidspensionen skulle svare til arbejdsløshedsforsikringens dagpengeydelse. Ordføreren for forslagsstillerne betegnede under folketingsdebatten ydelsen som et omstillingsbidrag og fremhævede, at også erhvervsdrivende landbrugere og andre, der måtte nedlægge deres erhverv på grund af strukturrationalisering, skulle have adgang til ydelsen.

I et forslag til folketingsbeslutning fremsat af socialdemokratiet den 14. januar 1971 opfordrede socialministeren til at fremsætte forslag om en række ændringer i den sociale pensionslovgivning. En af ændringerne angik muligheden for tilkendelse af førtidspension allerede fra det fyldte 55. år, og at der som grundlag for pensionen i højere grad skulle tages hensyn til erhvervs-vanskeligheder, der skyldes sociale årsager, f.eks. langvarig arbejdsløshed på grund af strukturrationalisering. Ministeren oplyste, at spørgsmålet var ved at blive undersøgt af socialreformkommissionen. Problemet var at finde den rette balance mellem på den ene side pensionerne, som er en varig hjælp, og på den anden side de andre ydelser, der forudsætter mulighed for tilbagevenden til erhverv.

I socialreformkommissionens 2. betænkning anføres det, at det under kommissionen nedsatte pensionsudvalg har drøftet forskellige muligheder for en udvidelse af adgangen til førtidspensionering. Til brug for udvalgets drøftelser havde kommissionens sekretariat udarbejdet et notat om fremtidens pensionssystem (bilag 15 til betænkningen) samt et notat om omstillingsydelse (bilag 16 til betænkningen). Pensionsudvalgets overvejelser samlede sig især om muligheden for at indføre en omstillingsydelse.

Kommissionen drøftede ikke de spørgsmål, der blev rejst i notaterne og fremkom derfor ikke med konkrete forslag om udvidet adgang til førtidspension.

I overensstemmelse med socialreformkommissionens 1. betænkning er det i § 18 i lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender bestemt, at der i hvert amt nedsættes et revaliderings- og pensionsnævn, der skal træffe afgørelse bl. a. i sager om sociale pensioner i det omfang, lovgivningen om disse ydelser henlægger sådanne sager til nævnet.

Socialministeriet nedsatte i foråret 1972 en arbejdsgruppe, som fik til opgave at undersøge mulighederne for en decentralisering af invalideforsik-

ringsrettens og det centrale dispensationsudvalgs afgørelser. Arbejdsgruppens første betænkning forelå i januar 1973. Der var i gruppen enighed om, at alle afgørelser i henhold til lov om invalidepension m.v. samt folkepensionslovens § 2, stk. 3, og enke pensionslovens § 1, stk. 2, kan lægges ud til revaliderings- og pensionsnævnene.

Tidspunktet for denne decentralisering er senere blevet fastsat til 1. april 1976.

Ved lov nr. 605 af 20. december 1972 oprettedes den sociale ankestyrelse. Ankestyrelsen er den øverste administrative klageinstans i det omfang, det fastsættes i lovgivningen. Ved lov nr. 607, lov nr. 608 og lov nr. 609, alle af 20. december 1972, blev der givet adgang til, at de afgørelser om førtidig folkepension og enkepension, der træffes af § 2, stk. 4-udvalget, kan indbringes for ankestyrelsen, ligesom ankestyrelsen overtager den funktion, som hidtil har været udført af ankenævnet for invalideforsikringsretten. De nævnte love trådte i kraft den 1. juli 1973.

2. Invalidepension

Den danske invalidepensionslovgivning indledtes med loven om invalideforsikring af 6. maj 1921, der trådte i kraft den 1. oktober samme år.

Der er ikke i de forløbne år sket nogen principiel ændring i de grundliggende betingelser for at få invalidepension. Det invaliditetsbegreb, invalideforsikringsretten skal anvende i henhold til pensionslovgivningen, er stort set det samme.

Ifølge 1921-loven var det en betingelse for invaliderente, at der var konstateret "en nedsættelse af erhvervsevnen til en trediedel eller derunder. En sådan nedsættelse af erhvervsevnen foreligger, når den pågældende ikke længere er i stand til ved en til hans kræfter og færdigheder svarende beskæftigelse, der under billigt hensyn til hans uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af ham, at erhverve en trediedel af det, som legemligt og åndeligt sunde personer med lignende uddannelse og i samme egn plejer at tjene ved arbejde".

Ved loven af 31. marts 1950 blev det hidtidige invaliditetsbegreb suppleret, sigtende mod en mere elastisk invaliditetsbedømmelse, så de sociale momenter ved bedømmelsen fik mere vægt. Herefter skulle retten ved bedømmelse af, om erhvervsevnen var nedsat til trediedelen, endvidere "tage hensyn til den forsikredes alder, livsstilling, bopæl og arbejdsmuligheder og til udsigten til eventuel forbedring eller forværring af pågældendes invaliditet samt til andre omstændigheder, som passende findes at kunne tillægges vægt".

Ved lov nr. 219 af 4. juni 1965 om invalidepension m.v., der trådte i kraft den 1. april 1966, indførtes en gradueret invalidepensionsordning omfattende 3 pensionsstørrelser, hvortil den invaliderede bliver berettiget efter graden af erhvervsevns nedsættelse, således som den fastsættes af invalideforsikringsretten.

Loven byggede på betænkning om invalidepension m.v. afgivet i 1965 af et af socialministeriet i 1962 nedsat udvalg.

Ved lovændringen tilsigtedes det navnlig at give de svært invaliderede, der ikke kan arbejde, en forhøjelse af invalidepensionen, idet de fik ret til

højeste grad af invalidepension. Samtidig gjorde loven det lettere at opnå invalidepension ved kun at kræve en nedsættelse af erhvervsevnen til halvdelen for at få invalidepension af laveste grad. De forhold, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om erhvervsevnen er nedsat, er uændrede i forhold til 1950-loven. Dog er det ved den nye lov forudsat, at invaliditeten er af varig karakter, for at pension kan tilkendes.

B. Betingelser, ydelser og praksis

1. Førtidig folkepension

a) Betingelser

Den nugældende dispensationsbestemmelse om førtidig folkepension findes i folkepensionslovens § 2, stk. 2, jfr. lovbekendtgørelse nr. 370 af 8. juli 1974.

Bestemmelsens 1. punktum lyder således:

"Når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor, kan kommunalbestyrelsen, i København et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg på mindst 5 medlemmer, med samtykke af det i stk. 3 nævnte udvalg undtagelsesvis tillægge en person folkepension allerede fra det fyldte 60. år."

For at få folkepension efter dispensationsbestemmelsen skal man altså være fyldt 60 år. Sammenholder man dette med lovens almindelige aldersbetingelser for at få folkepension uden dispensation, bliver der tale om at dispensere til følgende grupper: 1) Mænd mellem 60 og 67 år, 2) enlige kvinder mellem 60 og 62 år, 3) gifte kvinder mellem 60 og 67 år.

b) Ydelser

Folkepension - og enkepension - består af grundbeløb (1.246 kr. månedlig) og pensionstillæg (267 kr. månedlig), i alt 1.513 kr. månedlig. (Her og i det følgende er angivet satsen pr. 1. oktober 1975 for enlige, som også gælder for den gifte pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension).

For personer under 67 år er ikke alene pensionstillæg, men også grundbeløb indtægtsreguleret. En enlig førtidig folkepensionist kan have en årlig arbejdsindtægt på ca. 8.900 kr., uden at grundbeløbet reduceres, den gifte folkepensionist ca. 17.300 kr.

Grundbeløbet er helt bortfaldet, når arbejdsindtægten for den enlige folkepensionist udgør ca. 33.200 kr. og for den samgifte pensionist ca. 36.000 kr.

Reduktionen af pensionstillægget starter, når den årlige indtægt for den enlige overstiger 2.300 kr., for den gifte 3.300 kr. Ved en årlig indtægt på 8.000 kr. er pensionstillægget for en enlig reduceret til 125 kr. månedlig, medens tillægget til en samgift udgør 205 kr. månedlig og til en gift pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension, 150 kr. månedlig. Pensionstillægget er helt bortfaldet, når indtægten for den enlige udgør 13.000 kr., for den samgifte 24.400 kr. og for den gifte pensionist, hvis ægtefælle ikke mod-

tager pension, 14. 000 kr. Ved lov nr. 280 af 26. juni 1975 er der med virkning fra 1. oktober 1976 vedtaget en fordobling af de fradragsfri beløb for pensionstillæg.

Ud over pensionstillægget kan der ydes ægteskabstillæg (til en pensionist, hvis ægtefælle ikke modtager pension) eller hustrutillæg (til en mandlig pensionist, hvis hustru er mellem 62 og 67 år). Begge tillæg indtægtsreguleres i fortsættelse af pensionstillægget, d.v.s. at tillæggene først nedsættes, når ægtefællernes samlede indtægter overstiger det indtægtsbeløb, hvor pensionstillægget er bortfaldet. Endvidere kan fremhæves de skønsmæssigt udmålte personlige tillæg, der alene kan ydes i tilfælde, hvor pensionistens forhold er ganske særligt vanskelige.

Ud over tillæggene i selve pensionslovgivningen er der til en pensionist-status knyttet en række afledede rettigheder. Blandt disse kan fremhæves særligt børnetilskud, fodpleje, telefon, nedsat radio- og fjernsynslicens, billig transport med offentlige transportmidler, højskoleophold og aftenskoleundervisning.

Særligt gunstige regler for pensionister findes desuden i boligsikringsloven og inden for skattelovgivningen, hvor specielt reglen om dobbelt personfradrag til enlige pensionister er af stor betydning.

c) Praksis

Sagerne om førtidig folkepension kan deles op i tre grupper: 1) Rent lægelige sager, 2) rent sociale sager og 3) den altdominerende mellemgruppe, kombinerede lægelige og sociale sager.

ad 1). Hvad der skal forstås ved "svigtende helbred", kan ikke på forhånd fastslås. En hovedregel, som dog kan fraviges, er imidlertid, at der skal foreligge en mere vedvarende, d.v.s. ikke rent forbigående svækkelse af helbredet, som har medført en nedsættelse af arbejdsevnen. I de fleste af sagerne er det lægelige så tungt vejende, at der overhovedet ingen tvivl er.

ad 2). Ved "særlige omstændigheder" forstod man oprindeligt særlige personlige forhold, f.eks. pleje af syg ægtefælle, forældre, børn, søskende o. l. , men siden lovændringen i 1967, hvor ordet "ganske" udgik af bestemmelsen, er praksis lempet, således at man f.eks. også har imødekommet ansøgninger fra personer, der er blevet arbejdsløse på grund af rationalisering, produktionsindskrænkning m. v. Som udvalget administrerer bestemmelsen i dag, er der f.eks. for de strukturramte givet adgang til administrativ afgørelse - d. v. s. uden drøftelse i dispensationsudvalget - når følgende 5 betingelser er opfyldt:

1. Normal tilgangsalder inden for ca. 2-3 år (d.v.s. 65 år for mænd og gifte kvinder og 60 år for enlige kvinder).
2. Mindst 5 år ansat i samme virksomhed.
3. Arbejdsophøret skyldes afskedigelse på grund af lukning af virksomheden, produktionsindskrænkning, rationalisering eller vanskelighed for ansøgeren ved at følge arbejdstempoet.

4. Ingen adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse (enten fordi hjælpen er opbrugt, eller fordi pågældende ikke har været medlem af eller ikke har kunnet optages i arbejdsløhedskasse på grund af alder).
5. Vanskelige stedlige beskæftigelsesmuligheder, derunder at arbejdsformidlingen ikke har kunnet anvise beskæftigelse, samt at ansøgeren selv forgæves en vis tid har forsøgt at få arbejde.

Er de 5 betingelser opfyldt, kan sagen som nævnt afgøres rent administrativt. Er de 5 betingelser ikke alle opfyldt, må sagen forelægges selve dispensationsudvalget.

ad 3). Langt de fleste sager, der forelægges dispensationsudvalget, er kombinerede lægelige og sociale sager, hvor spørgsmålet er, om det efter en samlet vurdering skønnes rimeligt, at pågældende på grund af forskellige mindre skavanker kombineret med beskæftigelsesmæssige vanskeligheder i det væsentlige ophører at tjene til livets ophold og overgår til pension. I denne samlede social-medicinske vurdering kan indgå en række momenter. Der kan som nævnt ovenfor være tale om arbejdsløshed, når den skyldes rationalisering, lukning af virksomheder o.l. Andre momenter er arbejdsløshed eller alvorlig sygdom hos personer nær pensionsalderen, selv om sygdommen ikke er invaliderende eller kronisk, samt ulykkestilfælde, hvor ansøgeren efter den lægelige vurdering skulle kunne genoptage arbejdet, men hvor han på grund af det lange fravær fra arbejdsmarkedet har svært ved at komme i gang igen. Endelig gives der hyppigt pension til f. eks. ældre landmænd, der ikke mere kan få tilfredsstillende økonomisk resultat af landbruget.

2. Invalidepension

a) Betingelser

Hovedbetingelsen for at få invalidepension er formuleret i kravet om, at der skal foreligge en varig nedsat erhvervsevne, betinget af fysisk eller psykisk invaliditet. En nedsættelse af erhvervsevnen, der alene skyldes sociale faktorer som f.eks. langvarig arbejdsløshed, berettiger ikke til invalidepension. Det må dog understreges, at invaliditetsbegrebet er et erhvervsevnebegreb i den forstand, at såvel lægelige som ikke-lægelige faktorer indgår i en samlet bedømmelse af, om erhvervsevnen i det konkrete tilfælde er nedsat i det i loven krævede omfang.

Ved bedømmelsen af omfanget af erhvervsevnenes nedsættelse skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved beskæftigelse, der svarer til hans kræfter og færdigheder, og som under hensyn til hans uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af ham, og den indtægt, som legemligt og åndeligt sunde personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til den pågældendes alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder samt til en eventuel forbedring eller forværring af invaliditeten. Endelig skal der tages hensyn til sådanne andre omstændigheder, der i det enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt ved den samlede vurdering af erhvervs-

evnens nedsættelse. Foreligger der mulighed for at iværksætte behandling, optrænings- eller revalideringsforanstaltninger, hvorved erhvervsevnen må antages ikke blot forbigående at kunne forøges væsentligt, kan invalidepension ikke tilkendes.

Invalidepension kan oppebæres i alderen 15-67 år, højeste pensionsstørrelse dog tidligst fra det fyldte 18. år. Efter det 60. år kan invalidepension dog hverken tilkendes, frakendes eller ændres til højere eller lavere pension, bortset fra at personer i alderen 60-67 år kan få tilkendt mellemste pension, såfremt pågældende opfylder betingelserne for at få højeste invalidepension. Begrundelsen for denne begrænsning i adgangen til at tilkende og ændre invalidepensionen for personer i alderen 60-67 år er, at det kan være vanskeligt at afgøre, om erhvervsevnen nedsættelse hos personer i fremskreden alder skyldes, at der foreligger en invaliderende sygelig tilstand, eller om den er et udslag af alderens indflydelse. Under hensyn hertil og til, at der fra det 60. år er adgang til at opnå folkepension ved dispensation, er mulighederne for at få tilkendt invalidepension efter det 60. år således begrænset til de klare tilfælde af svær invaliditet.

b) Ydelser

Den graduerede invalidepension til en enlig består af følgende tre pensionsstørrelser:

Højeste invalidepension består af grundbeløb (1.246 kr. månedlig), invaliditetsbeløb (621 kr. månedlig), erhvervsudygtighedsbeløb (830 kr. månedlig) og pensionstillæg (267 kr. månedlig), i alt 2. 964 kr. månedlig.

Mellemste invalidepension består af grundbeløb (1.246 kr. månedlig), invaliditetsbeløb (621 kr. månedlig) og pensionstillæg (267 kr. månedlig), i alt 2. 134 kr. månedlig.

Laveste invalidepension består af $\frac{1}{2}$ grundbeløb (622 kr. månedlig) og $\frac{1}{2}$ invaliditetsbeløb (310 kr. månedlig), i alt 932 kr. månedlig.

Til invalidepensionen kan ydes bistanstillæg (621 kr. månedlig) og plejetillæg (1.241 kr. månedlig).

Angående øvrige tillæg og afledede ydelser til invalidepensionisterne henvises til afsnit I, B, 1), b). I dette punkt er også omtalt reglerne om indtægtsregulering af grundbeløb og pensionstillæg. Disse regler er stort set identiske for folkepensionister og invalidepensionister, dog gælder der særlige fradragsfri beløb for invalidepensionister ved beregningen af grundbeløbets størrelse for så vidt angår arbejdsindtægt.

I modsætning til grundbeløb og pensionstillæg ydes invaliditetsbeløb og erhvervsudygtighedsbeløb uden indtægtsregulering. Renteerstatning efter ulykkesforsikringsloven kan dog påvirke erhvervsudygtighedsbeløbet.

c) Praksis

Vedrørende invalideforsikringsrettens praksis skal i det følgende kun anføres nogle hovedpunkter, idet der i øvrigt henvises til beretning fra invalideforsikringsretten, København 1971, som bl. a. indeholder en udførlig omtale af rettens praksis efter den nye lov. Ved anvendelsen af den nye lovs bestemmelser

om graduering af invalidepensionen har hovedproblemet for invalideforsikringsretten været, hvor grænsen skulle drages mellem højeste og mellemste invalidepension.

Problemet højeste eller mellemste invalidepension opstår i en række tilfælde, hvor ansøgerens lidelse ikke kan siges at være så svær, at den efter en lægelig bedømmelse og erfaring skulle forhindre ansøgeren i at udføre en eller anden form for erhvervsmæssigt arbejde, men hvor det i praksis har vist sig, at han ikke kan placeres ved egnet erhvervsarbejde, idet revalidering ifølge centrets vurdering har været udelukket, ligesom arbejdsformidlingen har erklæret pågældende for uanviselig på arbejdsmarkedet.

Retten har navnlig stået over for dette problem i sager vedrørende ansøgere, der efter at være kommet noget op i årene slås ud af deres hidtidige erhverv, idet det viser sig, at kombinationen af deres lidelser og alder ikke gør det muligt at gennemføre en revalidering eller anviser anden passende beskæftigelse. En udnyttelse af sådanne ansøgers eventuelle resterende erhvervsevne har derfor kun været af teoretisk karakter.

Invalideforsikringsretten har ved afgørelsen af disse tilfælde lagt vægt på, at de strenge betingelser for højeste pension navnlig er motiveret med, at det ville være uheldigt, hvis man ved tildeling af højeste pension gjorde den pågældende uinteresset i at medvirke i revalideringsforsøg eller i forsøg på ad anden vej at opnå egnet beskæftigelse.

Retten har derfor i de tilfælde, hvor der oplagt ikke skønnes at foreligge et modstående revalideringshensyn, ment at kunne tilkende højeste invalidepension - f. eks. til personer, der er noget op i årene, og som er udelukket fra arbejdsmarkedet, selv om deres lidelse ikke er så alvorlig, at den, hvis det havde drejet sig om yngre personer, ville have medført, at man anerkendte fuld erhvervsudgytighed.

Som eksempler på persongrupper, hvor laveste invalidepension kan komme på tale, er i betænkningen om den nye invalidepensionslov fremhævet landbrugere og håndværkere med lave indtægter. Det fremhæves i betænkningen, at der for disse som følge af lettere invaliditet ofte har været behov for støtte til dækning af mindre udgifter til medhjælp. Endvidere er fremhævet, at husmødre, der som følge af invaliditet ikke kan udføre det grovere, men nok det lettere arbejde i huset, også igennem den laveste pension må kunne opnå hjælp til betaling af huslig hjælp.

II. FLEKSIBLE ALDERSGRÆNSER I GÆLDENDE PENSIONSORDNINGER

Med "fleksible" aldersgrænser tænkes i denne forbindelse alene på ordninger, hvor pensionisten uafhængig af helbred eller sociale forhold kan vælge at fremskynde eller udsætte pensioneringstids punktet mod til gengæld at få udbetalt henholdsvis en reduceret eller forhøjet pension. Med denne afgrænsning vil adgangen til ved dispensation at få tillagt førtidig folke- eller enkepension samt særordningerne i folke- og enkepensionsloven for enlige kvinder falde uden for rammerne af nærværende afsnit.

Afsnittet indeholder herefter en gennemgang af baggrunden for ventetilægsordningen inden for folkepensionen, og der redegøres for de gældende

regler. Endvidere redegøres for fleksible aldersgrænser for tjenestemandspensionen, de private pensionsforsikringer, pensionskasserne og ATP.

A. Ventetillæg til folkepensionen

Danske alderspensionslove har lige siden den første aldersrente lov i 1922 haft bestemmelser om ventetillæg ved opsat begæring om pension. Tillæggets størrelse blev oprindeligt i nogen grad beregnet aktuarmæssigt, men ved socialreformens gennemførelse var man kommet ind på den betragtning, at der for opsættelse af rentebegæringen skulle ydes en vis opmuntringspræmie, hvis størrelse blev fastsat skønsmæssigt af lovgivningsmagten under afvejelse af forskellige hensyn, som fremgår af nedenstående citat fra bemærkningen til det regeringsforslag, som dannede grundlag for folkeforsikringsloven af 1933:

"ifølge Aldersrenteloven er Forholdet mellem Aldersrenten for Personer, der begynder som 65, 66, 67 og 68-årige, det, at der er en Stigning ("Ventetillæg") paa ca. 10% for hvert af de nævnte Alderstrin. Efter en Afvejelse af de forskellige Forhold, som her maa komme i Betragtning (paa den ene Side: det rigtige i at opmuntre til at vente saalænge som muligt med at begære Aldersrente, og paa den anden Side: at mange ogsaa uden saadan Opmuntring vil vente, saalænge de kan, medens adskillige - uden at det kan lægges dem til Last - er ude af Stand til at opsætte deres Begæring om Rente), er man kommen til det Resultat, at en Stigning paa 5% vil være passende. "

I forbindelse med ændringer af aldersgrænsen er ventetillæggets størrelse siden ændret flere gange.

I folkeforsikringskommissionens betænkning af 1955, side 123, henvises der til, at der ud fra livrentesynspunkter ville kunne ydes langt større ventetillæg end de da gældende. Kommissionen fandt det imidlertid ikke givet, at livrentesynspunkter uden videre burde overføres til ventetillægget. Herved pegede kommissionen på, at et forsikringsselskab måtte regne med, at en livrente ville komme til udbetaling, blot livrentetageren var i live på det tidspunkt, da livrentenydelsen blev aktuel, men at en tilsvarende forudsætning ikke gjaldt for aldersrentens vedkommende som følge af aldersrentens afhængighed af indtægtsforholdene.

Betænkningen konkluderede i (side 124), at der ligesom ved socialreformens tilblivelse burde finde en afvejelse sted mellem de hensyn, der var blevet fremhævet i de foran gengivne bemærkninger til folkeforsikringsloven. Hertil følger kommissionen imidlertid følgende udtalelse: "Herved må det tages i betragtning, at de ydre forhold nu ikke er de samme, som da socialreformen kom til verden. "

Socialreformen blev til og trådte i kraft under en alvorlig beskæftigelseskrise, hvorunder det med føje kunne antages, at "adskillige - uden at det kan lægges dem til last - er ude af stand til at opsætte deres begæring om rente; under den nuværende beskæftigelsessituation er dette argument - **uden** at miste enhver betydning - dog blevet afsvækket. Det må antages, at der for

flere end dengang består et friere valg mellem at lægge op og fortsat at arbejde."

Et flertal af folkepensionskommissionen af 1961 (betænkning afgivet 1963) indstillede, at ventetillægsordningen blev ophævet, idet man lagde vægt på, at det måtte antages, at kun meget få vil ønske at opsætte begæringen om almindelig folkepension.

Et mindretal udtalte bl. a. , at en ventetillægsordning er værdifuld som incitament til at fastholde en del af de 67-årige som aktive. En del af dem, der udsætter begæringen, vil tillige være berettigede til en privat pension, og hævnningen af denne pension vil sædvanligvis kunne udskydes. Mindretallet fremhævede betydningen af harmoni med de private regler, således at indtægtsnedgangen ved overgangen til pension blev så lidt følelig som muligt. Endvidere anførtes, at ventetillægsordningen virker som en samfundsmæssig opsparring, idet den betyder en udskydelse af et forbrug.

I betænkningen har man - baseret på en rentefod på $4\frac{1}{2}\%$ - foretaget aktuarmæssige beregninger, der viser, at en enlig mand, der opsætter begæringen fra det 67. år til det 70. år, vil kunne opnå en pension, der er 39,4% højere end den pension, han vil kunne få ved 67-års alderen. For en enlig kvinde vil den tilsvarende procent være 34,8. Ved opsættelse fra det 67. år til det 72. år vil de tilsvarende tal være 77,9% og 67,5%.

Folke pensionskommissionen var endvidere inde på, om der - i lighed med den svenske ordning - burde åbnes adgang til at oppebære pension fra en lavere alder end 67 år, men i så fald med et nedsat beløb. Kommissionen udtalte sig imidlertid ikke direkte om spørgsmålet, men betænkningen indeholder i bilagsmaterialet en aktuarmæssig beregning - baseret på en rentefod på $4\frac{1}{2}\%$ - over, hvorledes pensionen bør nedsættes ved tidligt pensionsudtag:

Udtag fra alder år	Mand %	Kvinde %
67	100	100
66	90,2	91,8
65	81,7	83,2
64	74,2	76,2
63	67,5	69,9
62	61,7	64,4

Under forudsætning af en normal tilgangsalder på 67 år skulle f. eks. en enlig mand, der udtog pension allerede fra det 62. år, blive berettiget til et årligt beløb på 61,7% af den pension, han ellers skulle have begæret fra det fyldte 67. år at regne. Pensionen skulle ydes med det nedsatte beløb i resten af pensionistens levetid, og ikke blot til pågældende bliver 67 år.

Ved lov af 18. juni 1975 er der med virkning fra 1. juli 1975 gennemført en ny ventetillægsordning. Reglerne herom er nærmere gennemgået nedenfor i kap. 3.

Til pensionister, der har optjent ret til ventetillæg efter de hidtil gældende regler, udbetales ventetillægget imidlertid fortsat efter disse regler. Tillægget ydes, hvis pensionisten har opsat begæringen om folkepension i henholdsvis 3 og 5 år, d.v.s. til det 70. eller 72. år. For enlige kvinder skal begæringen være opsat til det 65. eller 67. år.

Ventetillægget udgør pr. 1. oktober 1975 følgende beløb:

Ved opsættelse til	Samgifte pensionister	Andre pensionister
det 70. år	58 kr. månedl. = ca. 6% af grundbeløbet	77 kr. månedl. = ca. 6% af grundbeløbet
det 72. år	84 kr. månedl. = ca. 9% af grundbeløbet	112 kr. månedl. = ca. 9% af grundbeløbet

Til enlige kvinder udgør ventetillæggene ved opsættelse til det 65. år 26 kr. månedlig (ca. 2% af grundbeløbet), ved opsættelse til det 67. år 55 kr. (ca. 5% af grundbeløbet).

Antallet af pensionister med ventetillæg er senest opgjort pr. 31. marts 1974. På dette tidspunkt modtog ca. 94.000 pensionister ventetillæg. Af de ca. 94.000 var godt 57.000 enlige kvinder. Det samlede antal folkepensionister udgjorde på samme tidspunkt ca. 609.000, d.v.s. at ca. 16% af alle folkepensionister modtog ventetillæg.

B. Tjenestemandspensionen

En tjenestemand er efter almindelige regler berettiget til afsked på grund af alder fra udgangen af den måned, hvori han fylder 60 år, og forpligtet til at søge sin afsked fra det fyldte 70. år.

For adskillige grupper af tjenestemænd gælder særregler om en lavere grænse for den alder, ved hvilken der kan søges afsked med pension, og med hensyn til den pligtige afgangsalder.

Den frivillige afgangsalder var efter den tidligere lovgivnings almindelige regler ved opnåelsen af 67-års alderen, men blev nedsat til 60 år i 1969 på baggrund af tjenestemandskommissionens 2. delbetænkning.

Kommissionen mente "ikke at kunne bortse fra, at tjeneste i årene, der ligger nærmest forud for 67-års alderen, under visse omstændigheder kan føles særligt tyngende, enten fordi det i en fremskreden alder kan være vanskeligt for nogle tjenestemænd at tilpasse arbejdsindsatsen efter ændrede krav, eller fordi kræfterne - uden at der består nogen egentlig sygdomstilstand - ikke fuldt ud slår til over for de foreliggende opgaver."

Kommissionen var opmærksom på, at en sådan adgang til førtidspensionering kunne medføre risiko for kollision med interessen i at kunne fastholde egnede tjenestemænd længst muligt og kunne bidrage til at fjerne det incita-

ment til fortsættelse i aktiv tjeneste, som knytter sig til muligheden for ved længere ansættelsestid at kunne opnå en højere pension.

De nævnte hensyn skulle efter kommissionens opfattelse kunne tilgodeses gennem en ordning, hvorved pensionen bliver nedsat med et beløb, der fastsættes i forhold til den tid, som står tilbage, indtil tjenestemanden kunne forlange afsked med ordinær alderspension ved det 67. år.

Reduktionsprocenten er - indtil nærmere aftale træffes - fastlagt i § 29 i lov nr. 13 (B) af 18. juni 1969.

Reduktionen beregnes ikke efter forsikringsmæssige principper, men efter den opnåede pensionsalder.

Pensionen nedsættes med følgende procent for hvert af de år, herunder dele af et år, der står tilbage:

Ved en pensionsalder

på 35 år og derover	1 % pr. år
fra 30-35 år	2 % pr. år
under 30 år	3 % pr. år

En undersøgelse i perioden 1969-1972 omfattende statsbanerne, post- og telegrafvæsenet, politiet samt flertallet af ministerier med styrelser eller 2/3 af statens samlede personale (ca. 75.000) viser, at der i den nævnte periode var i alt 2.619 egenpensionister. Heraf var 1.781 fratrådt på grund af alder, medens 838 var afskediget på grund af svagelighed.

Af de 1.781 pensionister, der var fratrådt på grund af alder, var 271 tjenestemænd, for hvem der gælder særlige lavere aldersgrænser. De øvrige 1.510, som omfattes af de normale aldersgrænser, fordelte sig således:

Perioden 1969-1972

	<u>Antal</u>
Fratrådt ved det 60. år	46
Fratrådt i alderen 60-62 år	84
Fratrådt i alderen 63-66 år	<u>296</u>
I alt 60-66 år	426
Fratrådt i alderen 67-69 år	833
Fratrådt ved det 70. år	<u>251</u>
I alt 60-70 år	1.510

En undersøgelse inden for folkeskolen, der omfatter ca. 37.000 personer, viser, at der i perioden fra 1969 til 1972 var følgende antal førtidspensionerede:

	<u>69-70</u>	<u>70-71</u>	<u>71-72</u>
Fratrådt ved alderen 60-66 år	112	205	185

Det er i øvrigt fra lønnings- og pensionsdepartementet oplyst, at adgangen til førtidspensionering i overvejende grad benyttes af lønmæssigt lavere placerede tjenestemænd, hvorimod højerelønnede tjenestemænd kun i meget ringe grad benytter sig af denne adgang.

Det bemærkes, at det af tidligere drøftelser i pensionsreformarbejdsgruppen fremgår, at tjenestemænds adgang til førtidspension ifølge en aftale mellem budgetministeriet og socialministeriet ikke skal indgå i arbejdsgruppens arbejdsområde. Førtidspensionsudvalget har derfor ikke beskæftiget sig med en eventuel ændring af disse regler.

C. Private pensionsforsikringsordninger

I danske pensionsforsikringsordninger er tidspunktet for alderspensionens ikrafttræden forskelligt fra virksomhed til virksomhed. For mænd er alderen 65 og 67 mest almindelig, for kvinder alderen 62. Hvis den forsikrede er fra-trådt sin stilling, er der adgang til at få alderspension sat i kraft indtil 5 år før normal pensioneringsalder mod en aktuarmæssigt beregnet reduktion af pensionsbeløbet. Der er i alle tilfælde adgang til at udsætte pensionshævningen mod en aktuarmæssigt beregnet forhøjelse af pensionen.

D. Pensionskasserne

Inden for pensionskasserne er bestemmelser om ikrafttræden af alderspensionen fra en bestemt alder, sædvanligvis 67 år, almindelige. Det er kun enkelte private pensionskasser, der har bestemmelser om tidlig og udskudt pensionering, medens det inden for de store tværgående kasser er sædvanligt med ret til udskudt pension mod et aktuarmæssigt forhøjet ventetillæg. På baggrund af udviklingen inden for tjene stemands pens ionen har der i de tværgående kasser med især overenskomstansatte medlemmer i de seneste år tillige været tanker fremme om at give ret til en reduceret pension allerede fra det 60. år.

E. Arbejdsmarkedets tillægspension

ATP udbetales fra det 67. år. Indgives begæring efter det 67. år, forhøjes pensionen med 5% for hvert halve år, udbetalingen udsættes, dog højst 30%, svarende til at udbetalingen udsættes til det 70. år. Der er ikke adgang til tidligt pensionsudtag.

Ifølge ATP's beretning for 1972/73 er muligheden for at opnå en højere pension ved at udsætte begæringen til efter det 67. år blevet benyttet af 22.573 pensionister, svarende til 27,5% af det samlede antal.

Denne procent har gennem de seneste år været næsten uændret.

III. PENSIONSMESSIGE SÆRORDNINGER FOR KVINDER I DEN SOCIALE LOVGIVNING

A. Enkepensionsloven

1. Enkepension uden dispensation

a) Baggrund

Efter de før 1. maj 1955 gældende regler fandtes der ikke i Danmark nogen lovgivning, der specielt havde til formål at sikre egentlig underholdshjælp til enlige kvinder, herunder også enker, der ikke i aldersmæssig henseende opfyldte betingelserne for at få aldersrente.

Ved lov nr. 152 af 30. april 1955 om ændringer i lov om offentlig forsorg gennemførtes de første bestemmelser om særhjælp til enker og enlige kvinder med børn.

Selvom det i forbindelse med overvejelserne om indførelse af folkepension var på tale samtidig at indføre en egentlig enkepensionsordning, jfr. folkeforsikringskommissionens betænkning af 1955, fandt man dog ikke ved fremlæggelsen af folkepensionsforslaget i folketinget, at tiden var moden til også at indføre en enkepensionsordning. Resultatet blev derfor, at der ved lov nr. 259 af 2. oktober 1956 blev foretaget en udvidelse af de i 1955 gennemførte særhjælpsordninger for enlige kvinder med børn.

Forslag til lov om pension og hjælp til enker m.fl. blev fremsat af regeringen i maj 1958 og vedtaget af folketinget i foråret 1959 ved lov nr. 70 af 13. marts 1959.

I bemærkningerne til lovforslaget udtales, at regeringen mente, at forholdene for de kvinder, der bliver enker i en alder, hvor de nærmer sig folkepensionsalderen, og - hvis de har børn under 18 år - også i en noget lavere aldersklasse, var så vanskelige, at der straks burde indføres en pensionsordning for denne gruppe af enker. Man henviste herved til, at kvinder, der bliver enker i en højere alder efter måske i mange år at have været uden erhvervsmæssig beskæftigelse, vil have særlig vanskeligt ved at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

b) Betingelser og ydelser

Ret til pension efter loven fik 1) kvinder, der er fyldt 55 år, er blevet enker efter det fyldte 45. år og hvis ægteskab har varet i mindst 5 år, samt 2) kvinder, der bliver enker efter det fyldte 45. år og på dette tidspunkt har mindst 2 børn under 18 år, over for hvilke de har forsørgelsespligt, og 3) enker, som ved det fyldte 55. år oppebærer underholdshjælp efter de særlige enkehjælpsbestemmelser i lovens kapitel II, og som har eller har haft forsørgelsespligt over for ét eller flere børn under 18 år.

Enkepensionen består ligesom den førtidige folkepension af grundbeløb og pensionstillæg. Om indtægtsreguleringen heraf henvises til afsnit I, B, 1), b).

2. Enkepension med dispensation

a) Baggrund

Efter loven af 13. marts 1959 kan enlige kvinder over 50 år undtagelsesvis få tillagt pension, når svigtende helbred eller ganske særlige omstændigheder taler derfor. Fremgangsmåden er den samme som ved ansøgning om førtidspension efter loven om folkepension. I bemærkningerne henvises der blot til, at en lignende regel gælder for personer, der undtagelsesvis kan få tillagt folkepension fra det 60. år.

Som nævnt ovenfor under afsnit I, A, 1) blev betingelserne for at tilkende enkepension ved dispensation lempet ved lov nr. 114 af 3. maj 1961. Ved ændringsloven udgik ordet "ganske" af bestemmelsen, således at der herefter kun krævedes "svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder". I bemærkningerne til forslaget om ændringer i enkepensionsloven begrundedes forslaget således: "Dispensation i henhold til den omhandlede lovbestemmelse gives så godt som udelukkende, når der foreligger svigtende helbred. Det er anset for ønskeligt, at det centrale udvalg, der har den endelige afgørelse af dispensationsansøgningerne, i noget højere grad skal kunne tage sociale hensyn i betragtning. Dispensation vil dog fortsat efter lovforslaget kun kunne gives undtagelsesvis."

b) Betingelser

Den nugældende dispensationsbestemmelse om enkepension findes i § 1, stk. 2, i lov nr. 70 af 13. marts 1959 med senere ændringer. Loven er senest bekendtgjort ved socialministeriets bekendtgørelse nr. 372 af 8. juli 1974. Ifølge bestemmelsen kan enker og andre enlige kvinder, der er fyldt 50 år eller har modtaget pension efter § 1, stk. 1, pkt. 2 - når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor - undtagelsesvis tillægges enkepension.

Sammenholdt med betingelserne for at få enkepension uden dispensation bliver der tale om at dispensere til følgende grupper: 1) Enker mellem 50 og 55 år, såfremt de er blevet enker efter det fyldte 45. år - i enkelte tilfælde kan man gå ned til 45 år, 2) andre enlige kvinder mellem 50 og 60 år.

c) Ydelser

Enkepension med dispensation består ligesom den førtidige folkepension af grundbeløb og pensionstillæg. Om indtægtsreguleringen heraf henvises til afsnit I, B, 1), b).

d) Praksis

Svigtende helbred må på samme måde som ved førtidig folkepension forstås som en mere vedvarende svækkelse af helbredstilstanden, som har medført en nedsættelse af arbejdsevnen. Den praksis, der var udviklet ved afgørelsen af sager om førtidig folkepension, har været vejledende for enkepensionssagerne med fornøden hensyntagen til, at det i enkepensionssager drejer sig om oftest betydeligt yngre personer og derfor også om en del ikke aldersprægede sygdomme.

Ved særlige omstændigheder forstås dels særlige personlige forhold som pleje af syg ægtefælle, forældre, børn o. lign. En anden gruppe er de såkaldte "forældreenker", d.v.s. enlige kvinder, der i en årrække har passet forældrene indtil deres død, eller det meste af livet har boet hjemme hos forældrene og ikke har haft kontakt med erhvervslivet. Særlige omstændigheder omfatter også tilfælde, hvor der ikke kan påvises en egentlig fysisk eller psykisk lidelse hos ansøgeren, men hvor pågældende skønnes ude af stand til at komme i gang på arbejdsmarkedet. Tilkendelse af førtidig enkepension med vægt på de sociale forhold sker ifølge det centrale udvalgs praksis især i tilfælde, hvor ansøgeren er over 55 år og gennem længere tid har levet af offentlig hjælp. På trods af utilstrækkeligt lægeligt grundlag vil der kunne gives samtykke til dispensation, når de sociale oplysninger tydeligt viser, at alle forsøg på at få pågældende erhvervsmæssigt placeret må anses for håbløse, og hvor spørgsmålet herefter alene drejer sig om, hvorvidt pågældende fortsat skal henvises til forsorgshjælp eller have enkepension.

B. Folke pensionsloven

1. Pension til enlige kvinder mellem 62 og 67 år

Fra 1923 til 1937 var aldersgrænsen for aldersrente i Danmark 65 år. Under indtryk af den store arbejdsløshed i 1930'erne nedsattes aldersgrænsen i 1937 til 60 år. Herved overførtes en del ældre arbejdsløse til rentemodtagergruppen. I 1946 hævedes den almindelige aldersgrænse igen til 65 år.

I bemærkningerne til lovforslaget af 1946 peges der som begrundelse for ændringen på de forbedrede beskæftigelsesmuligheder og på, at aldersrenteudgifterne måtte ventes at stige som følge af befolkningsudviklingen, herunder at levealderen forlængedes. Endvidere var det regeringens opfattelse, at personer i alderen mellem 60 og 65 år i almindelighed ikke kunne siges at være erhvervsudygtige.

Imidlertid bevarede man 60-årsgrænsen for enlige kvinder, idet man fandt, at disse kvinder ofte var særlig vanskeligt stillede med hensyn til at opnå lønnet arbejde, især når de havde mistet deres ægtefælle i en sen alder.

I 1956 forhøjedes grænsen til de nugældende 67 år, dog 62 år for enlige kvinder.

Ved denne stramning henvistes ligesom i 1946 til den stigende levealder og dermed også længere arbejdsduelige periode. Som konsekvens af den stigende levealder pegedes endvidere på, at der bliver flere gamle og dermed, alt andet lige, større udgifter til alderdomsforsørgelsen. Endelig henviste man til den højere pensionsalder i de øvrige nordiske lande.

2. Hustru til æg s o r d n i n g e n

Ved lov nr. 111 af 29. marts 1960 fik en kvinde gift med en mand, der oppebærer invalidepension eller indtægtsbestemt folkepension, adgang til folkepension fra 62-års alderen, uden at der hertil krævedes dispensation.

Ægtepar, hvor kun den ene var pensionist, havde hidtil modtaget ægteskabstillæg, men dette tillæg havde imidlertid vist sig utilstrækkeligt. Ved forslagens fremsættelse henvistes endvidere til, at hustruen typisk er nogle

år yngre end manden, og at hustruen i almindelighed ikke har haft udeerhverv. Der vil derfor komme nogle vanskelige år, når manden pensioneres. Man fandt det ikke rimeligt at tvinge hustruen, som ikke tidligere havde været indstillet på selvstændig beskæftigelse, ud på arbejdsmarkedet i den alder.

Som et led i regeringens sparebestræbelser blev den selvstændige pensionsret for de gifte kvinder i alderen 62-67 år ophævet med virkning fra 1. januar 1974. I stedet indførtes regler om hustrutillæg, der beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter. Ved ændringen blev der henvist til, at delingen af de tidligere ægteparpensioner pr. 1. januar 1973 havde haft til følge, at der blev tillagt en betydelig pension bl.a. til gifte kvinder, der ikke selv havde indtægt, men hvis mand havde indtægt af en vis størrelse.

Hustrutillægsordningen blev udformet således, at der ikke skete nogen ændring i pensionens størrelse for de ægtepar, der kun havde beskedne indtægter eller ingen indtægter ud over pensionen. Hustrutillægget udgør pr. 1. oktober 1975 for pensionister uden indtægt ud over pensionen 11.208 kr. årlig.

IV. PENSIONSORDNINGER I DE NORDISKE LANDE

A. Regler om førtidspension

1. Sverige

Alderspension ydes i Sverige fra det 67. år. Pensionen kan dog udtages allerede fra det 63. år eller udskydes til det 70. år mod henholdsvis en reduktion eller en forhøjelse, jfr. nedenfor afsnit IV B. Fra den 1. juli 1976 nedsættes den almindelige pensionsalder til 65 år.

Både inden for folkepensionen og tillægspensionen ydes "förtidspension" til personer mellem 16 og 67 år, hvis arbejdsevne på grund af sygdom eller anden nedsættelse af den fysiske eller psykiske præstationsevne er varigt nedsat med mindst halvdelen. Kan arbejdsevnen nedsættelse ikke betragtes som varig, men dog skønnes at ville vare i en væsentlig tid, har pågældende ret til "sjukbidrag", som er tidsbegrænset, men for hvilket der i øvrigt gælder samme regler som for "förtidspension".

Ret til "förtidspension" har også ældre arbejdsløse medlemmer af en anerkendt arbejdsløshedskasse, som har opbrugt retten til understøttelse, eller andre arbejdsløse, som har oppebåret kontant arbejdsmarkedsydelse i 450 dage. Det er en betingelse, at pågældendes mulighed for at skaffe sig indkomst ved arbejde som det, han tidligere har haft, eller ved andet passende arbejde er varigt nedsat med mindst halvdelen.

Pensionens størrelse gradueres efter ansøgerens evne og mulighed for at skaffe sig indkomst ved arbejde. Personer, hvis arbejdsevne er nedsat i en sådan grad, at der er ingen eller kun en ringe del i behold, har ret til fuld "förtidspension". Hvis nedsættelsen er mindre, men alligevel væsentlig større end halvdelen, opnås ret til 2/3 af pensionens fulde beløb. I andre tilfælde udbetales halv pension. Størrelsen af fuld pension svarer til den alderspension, pågældende ville have været berettiget til fra det 67. år.

Ved vurderingen af, i hvilken grad erhvervsevnen er nedsat, skal tages hensyn til pågældendes evne til at skaffe sig indkomst ved arbejde, som svarer til hans kræfter og færdigheder og som med rimelighed kan kræves af ham under hensyn til hans uddannelse og tidligere beskæftigelse samt alder, bopæl og lignende forhold. For så vidt angår ældre personer, skal der ved bedømmelsen i første række tages hensyn til deres evne og mulighed for fortsat at skaffe sig indkomst ved arbejde svarende til det, de tidligere har haft, eller ved andet tilgængeligt passende arbejde. Med arbejdsindkomst ligestilles i rimeligt omfang værdien af husligt arbejde i hjemmet.

Der gælder en særlig lempelig invaliditetsbedømmelse for ældre personer (over 60 år). Lempelsen er gennemført a 2 omgange. I 1970 fritog man således ældre personer for det krav om omskoling, der ellers gjaldt ved tilkendelse af "førtidspension". I praksis var dette krav i forvejen lempet for ældre, som man kun sjældent havde kunnet omskole. Herudover frafaldt man for de ældre kravet om forsøg på arbejdsplacering, idet det ofte på forhånd havde vist sig, at arbejdsanvisningen ikke kunne placere de ældre i varigt arbejde. I 1972 gik man endnu videre, idet der åbnedes mulighed for at tilkende ældre arbejdsløse personer "førtidspension" af arbejdsmæssige grunde uden særskilt medicinsk bedømmelse.

2. Norge

Pensionsalderen i Norge er fra 1. januar 1973 nedsat fra 70 til 67 år. Der er mulighed for udskudt pensionsudtag, men ikke adgang til tidligt udtag af pension på linie med de svenske regler, se nedenfor B.

Den, som er fyldt 67 år, men ikke 70 år, kan udtage alderspensionen hel, med 3/4, 1/2 eller 1/4, afhængig af erhvervsindtægt og eget ønske. Fortsætter den pågældende med at have erhvervsindtægt efter det 67. år, er retten til at udtage alderspension begrænset på den måde, at pensionen og erhvervsindtægten tilsammen ikke må udgøre mere end 80% af tidligere erhvervsindtægt. Udtages pensionen fra det 67. år, optjenes et ventetillæg på 3/4% pr. måned (9% årligt) af den del, der ikke udtages. Ventetillægget udbetales som varigt tillæg til pensionen fra det tidspunkt, hele pensionen udtages, senest fra det fyldte 70. år.

Invaliddepension ("uførepension") udbetales til personer mellem 18 og 67 år, hvis erhvervsevnen efter gennemgået behandling, arbejdsstræning eller oplæring er varigt nedsat med mindst 50% på grund af sygdom eller lemlæstelse. Derudover kræves, at den forsikrede ved pensionsansøgningen enten har været forsikret i 3 år eller har været forsikret i 1 år og i denne tid været arbejdsdygtig. Fuld invalidepension (grundpension og tillægspension) ydes ved fuldstændig arbejdsudygtighed. Ved delvis invaliditet (mindst 50%) reduceres pensionen forholdsmæssigt. Ved bedømmelsen af invaliditetsgraden tages hensyn til den sikredes mulighed for erhvervsindtægt sammenlignet med den tilsvarende mulighed, før invaliditeten indtrådte.

Fuld invalidepension svarer i princippet til den alderspension, pågældende ville have fået, hvis han ikke var arbejdsudygtig, men havde fortsat med at arbejde til pensionsalderen.

3. Finland

Den almindelige pensionsalder er 65 år (både inden for folkepensionen og tillægspensionerne). Der er mulighed for at udskyde begæringen i højst 5 år mod en forhøjelse af pensionen.

Invalidepension udbetales til personer, som er arbejdsudygtige og som endnu ikke oppebærer alderspension. Som arbejdsudygtig betragtes den, som på grund af sygdom, vanførhed eller lemlæstelse er ude af stand til at udføre sit sædvanlige eller andet dermed ligestillet arbejde, som under hensyn til alder, erhvervsevne og øvrige omstændigheder kan anses for passende for ham og sikre en rimelig indtægt. Inden for tillægspensionsordningen er det herudover et krav, at arbejdsudygtigheden har varet i mindst et år.

Arbejdsløshedspension er en ny pensionsform, som indførtes med virkning fra 1. juli 1971. Arbejdsløshedspension kan oppebæres af langvarigt arbejdsløse personer mellem 60 og 64 år, som ikke modtager invalidepension. For at en person kan betragtes som langvarig arbejdsløs kræves, at han ved attest fra arbejdsformidlingen kan dokumentere, at han inden for de sidste 52 uger har oppebåret arbejdsløshedsunderstøttelse i mindst 200 dage, samt at pågældende ikke kan anvises sådan beskæftigelse, som han ikke kan nægte at påtage sig uden at fortabe retten til arbejdsløshedsunderstøttelse. (Arbejdsløshedsunderstøttelse kan normalt højst udbetales i 150 dage inden for et år, men for personer over 50 år er der under visse betingelser mulighed for at oppebære understøttelse i længere tid).

Alderdoms støtte er en førtidspension inden for folkepensionsordningen, som gives til enlige kvinder med små indtægter i alderen 60-64 år, som ikke oppebærer invalidepension.

B. Regler om fleksibel pensionsalder i Sverige

Både inden for folkepensions- og tillægspensionsordningen er der fri adgang til at udtage pensionen fra 63-års alderen imod en nedsættelse af pensionen i hele dens løbetid. Der er endvidere adgang til at opnå en forhøjet pension ved at udsætte udtaget ud over 67-års alderen, dog længst indtil 70-års alderen. Pensionen, der kan udtages fra den 1. i en måned, nedsættes og forhøjes med 0,6% for hver måned, udtaget henholdsvis fremskyndes eller udskydes. Den størst mulige nedsættelse udgør således 28,8% og den størst mulige forhøjelse 21,6%. Hvis pensionisten har ret til både folkepension og tillægspension, skal begge former for pension udtages på samme tidspunkt. Nedsættelsen af pensionen ved førtidigt pensionsudtag er ligesom forhøjelsen ved udsat pensionsudtag livsvarig og bygger i princippet på aktuarmæssige beregninger. Princippet er, at summen af de sammenlagte pensionsbeløb, som pensionisten modtager i sin levetid, skal være den samme, uafhængig af hvornår han begynder at få pensionen udbetalt. Der er ingen særskilte betingelser for ret til førtidigt pensionsudtag, som f. eks. at pågældende ophører med erhvervsarbejde, eller at der foreligger svigtende helbred.

Inden for folkepensionens alderspension kan der ud over grundbeløbet ydes visse tillæg, nemlig pensionstilskud, børnetillæg, hustrutillæg og kommunalt boligtillæg.

Pensionstilskud er et ikke indtægtsreguleret beløb, der udbetales til pensionister, som ikke har ret til tillægspension (ATP), eller som kun har ret til en lav tillægspension. Personer, der har foretaget tidligt eller udskudt pensionsudtag, har også ret til pensionstilskud, som reduceres, respektiv forhøjes efter tilsvarende regler, som gælder for grundbeløbet.

Hustrutillæg udbetales til hustruen til en person, der oppebærer folkepension i form af alderspension eller invalidepension, såfremt hustruen er fyldt 60 år og ikke selv oppebærer folkepension, og ægteskabet har været i mindst 5 år. Retten til tillægget ophører definitivt, når hustruen bliver berettiget til ureduceret alderspension, d.v.s. opnår 67-års alderen. Hustrutillægget er indtægts reguleret. Kommunalt boligtillæg udbetales til den, der oppebærer folkepension i form af alders-, invalide- eller enkepension, samt til kvinder, der oppebærer hustrutillæg. Tillægget, der udbetales af opholdskommunen, er indtægtsreguleret. Børnetillæg udbetales til alders- og invalidepensionister for hvert barn under 16 år, så længe pågældende har omsorg for eller bor sammen med barnet. For alle tre tillæg, d.v.s. hustrutillæg, boligtillæg og børnetillæg, gælder, at tillægget ikke kan oppebæres i forbindelse med førtidigt pensionsudtag, før end den pensionsberettigede er fyldt 67 år.

Begæring om pension kan tilbagekaldes både med henblik på overgang til arbejde eller overgang til førtidspension (invalidepension). Hvis pensionisten efter tilbagekaldelsen på ny fremsætter begæring om førtidigt pensionsudtag før det 67. år, kan denne begæring ikke tilbagekaldes.

Hvis førtidigt pensionsudtag ophører efter tilbagekaldelse, formindskes en derefter udbetalt pension (enkepension, invalidepension eller folkepension) med 0,6% for hver måned, pensionen har været udbetalt, samt 0,6% for hver måned, pensionen atter udbetales, indtil pågældende fylder 67 år.

Af Riksförsäkringsverkets publikation "Allmän Försäkring 1971" fremgår, at 968.593 personer modtog folkepension i januar 1971. På samme tidspunkt havde 48.670 personer benyttet sig af retten til førtidigt pensionsudtag, medens kun 1.720 personer født i 1903 eller tidligere modtog en forhøjet pension som følge af udskudt pensionsudtag. Hvor mange der på undersøgelsestidspunktet havde passeret pensionsalderen 67 år og udskudt pensionsbegæringen endnu nogen tid er ikke beregnet, men er skønsmæssigt angivet til nogle tusinde personer. Vedrørende yderligere statistiske oplysninger om den svenske ordning henvises til bilag 6.

Fra 1. juli 1976 nedsættes den almindelige pensionsalder til 65 år både inden for folkepensionen og ATP. Samtidig sænkes aldersgrænsen for at foretage tidligt udtag fra 63 år til 60 år, og reduktionsfaktoren nedsættes fra 0,6% pr. måned til 0,5% pr. måned.

Som en nyordning er endvidere bestemt, at man ved tidligt pensionsudtag frit kan vælge at udtage hele pensionen eller kun halvdelen, og yderligere er vedtaget en ordning, hvor indtægt fra deltidsbeskæftigelse kan kombineres med "delpension".

En nærmere omtale af de nye svenske regler findes nedenfor i kapitel 3, afsnit III, samt i de til rapporten knyttede bemærkninger om indførelse af en dansk delpensionsordning, jfr. p. 112.

Kapitel 2

Udvidelse af adgangen til førtidspension

Det er anført i udvalgets kommissorium, at der gør sig et stadigt voksende beskæftigelsesproblem gældende for ældre arbejdstagere, idet antallet af personer, der udstødes fra arbejdsmarkedet uden genplaceringsmuligheder, er stigende. Det er videre udtalt, at problemet ikke alene omfatter lønmodtagere, men også selvstændige erhvervsdrivende inden for landbrug og detailhandel.

Udvalget har set det som sin første opgave at forsøge at beskrive, hvilke grupper af lidt ældre personer der kunne have behov for en udvidelse af adgangen til førtidspension eller indførelse af en omstillingsydelse, fordi de er blevet slået ud af erhverv af overvejende sociale årsager, uden at de umiddelbart kan genplaceres på arbejdsmarkedet, og uden at de opfylder betingelserne for at opnå hjælp efter gældende støtteordninger. Med henblik på denne beskrivelse har udvalget nedenfor i afsnit I gennemgået forskelligt statistisk materiale.

Behovet for en ny ydelse kan ligge i, at pågældende ikke opfylder betingelserne for økonomisk bistand efter de gældende ordninger. Dette kan skyldes, at pågældende ikke opfylder en aldersbetingelse eller en helbreds-betingelse, at pågældende ikke har haft mulighed for at forsikre sig mod arbejdsløshed, eller at pågældende på grund af en vis formueindtægt er afskåret fra at modtage offentlig hjælp af betydning.

Behovet for en ny ydelse kan også skyldes, at hjælp efter bistsandsloven ikke i alle tilfælde udgør et egnet middel til at bringe folk tilbage til arbejdsmarkedet.

I relation til overvejelserne om en udvidelse af adgangen til førtidspension har udvalget indledningsvis ønsket at fremhæve, at en eventuel udvidelse af pensionsmulighederne i første række må tage sigte på de "rene" strukturramte grupper, d.v.s. persongrupper, som under alle omstændigheder vil blive udstødt fra arbejdsmarkedet på grund af strukturændringer uanset gode eller dårlige konjunkturer. Efter udvalgets opfattelse er konjunktur ramte personer typisk langt fra "pensionsmodne" og må derfor hjælpes i gang igen ved hjælp af efteruddannelse, omskoling m. v. Man kan imidlertid næppe se bort fra, at der i almindelighed vil være en nær sammenhæng mellem konjunktur- og strukturforandringer, idet der i perioder med dårlige konjunkturer formentlig vil være en særlig tilskyndelse til at foretage rationaliseringer og strukturomlægninger, eller virksomheden må lukke. Konjunktursituationen vil derfor indirekte i et vist omfang påvirke størrelsen af de strukturramte grupper.

I. KARAKTERISTIK AF PERSONKREDSSEN

A. Personkredsens størrelse

Det statistiske materiale vedrørende tilkendelse af førtidig folkepension (jfr. bilag 7) viser selv sagt, at der er et behov for en kontantydelse fra det offentlige ved 60-års alderen. Der har i perioden fra 1968 til 1974 været et stadigt stigende antal sager om førtidig folkepension, og selv om tallene for 1973 og 1974 viser en nedadgående tendens, udgør det årlige sagsantal fortsat omkring 8.000. Det høje sagsantal og den meget høje samtykkeprocent, der i 1973 og 1974 for mænd udgjorde henholdsvis 97, 6 og 97, 2, indikerer et større økonomisk behov for de over 60-årige, end tallene umiddelbart viser.

Man kan næppe ud fra en opgørelse over ansøgernes alder på tidspunktet for pensionsbegæringens indgivelse sige noget sikkert om, hvornår de beskæftigelsesmæssige problemer sætter ind, men det må være givet, at der for nogle ansøgere allerede inden 60-års alderen indtræder et behov for en eller anden form for ydelse fra det offentlige. Herfor taler, at knap 13% af mændene i 1973 indgav deres pensionsansøgning i alderen 59-60 år. Aldersfordelingen for mænd viser i øvrigt en jævn stigning i antallet af ansøgere i alderen 60-64 år med kulmination ved antallet af 65-årige, som omfatter ca. 18% af samtlige. For kvinder omfatter aldersklasserne fra 60-62 år ca. 70% af det samlede antal ansøgere, medens aldersgruppen 62-66 år dækker de resterende 30%.

I samme retning taler, at omkring halvdelen af de mandlige ansøgere på ansøgningstidspunktet modtog sociale ydelser i form af dagpenge, forskud på pension eller offentlig hjælp.

Det er alene ud fra statistikken om førtidig folkepension vanskeligt at afgøre, om personer med beskæftigelsesmæssige problemer af overvejende social karakter udgør en talmæssig stor gruppe, idet gruppen kan skjule sig blandt ansøgerne til førtidig folkepension på grund af svigtende helbred.

Hvis det drejer sig om et større antal personer i denne gruppe, ville det imidlertid være nærliggende at forvente, at der var mange sager om førtidig folkepension på grund af betingelsen "særlige omstændigheder". Der er tilsyneladende kun et meget lille antal af disse sager, hvilket dog kan forklares ved, at sager, der blot har noget lægeligt element, ved den statistiske behandling henføres til de kategorier, hvor pensionen er tilkendt af lægelige grunde.

Forskellige andre statistiske oplysninger støtter antagelsen om, at der er personer under 60 år, der står uden erhverv og som derfor har væsentlige forsørgelsesmæssige problemer.

På grundlag af materialet vedrørende de ved revalideringscentre i 1971/72 afsluttede sager fordelt efter erhvervsmæssig status ved sagens afslutning samt køn, alder og erhvervsmæssig foranstaltning foreligger en oversigt (jfr. bilag 8) over foranstaltninger i henhold til revalideringslovens § 6, stk. 1, og § 6, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan der ydes hjælp til arbejdsprøvning, optræning, undervisning eller faglig uddannelse til personer, der er erhvervshæmmede, hvad enten erhvervshæmningen skyldes fysiske eller psykiske lidelser (§ 6, stk. 1) eller overvejende har sociale årsager (§ 6, stk. 2).

Statistikken - der i alt omfatter knap 3. 700 personer - viser for så vidt angår § 6, stk. 1-foranstaltninger, at 23, 8% af samtlige revalidender var uden arbejde ved sagens afslutning, medens 63,4% var i arbejde som lønmodtagere. Endelig var 1, 3% selvstændige næringsdrivende. Det fremgår, at antallet af revalidender uden arbejde er størst for de ældre aldersgrupper. Blandt de revalidender, der var i arbejde som lønmodtagere, havde de ældre aldersgrupper vanskeligst ved selv at skaffe sig arbejde, hvilket også illustreres ved, at de ældre i højere grad end de yngre forbliver hos samme arbejdsgiver og i større omfang skaffer sig arbejde via arbejdsformidlingen eller ved revalideringscentrets foranstaltning.

Af de socialt erhvervshæmmede med støtte i henhold til § 6, stk. 2, var 55% uden arbejde, medens 25% var i arbejde som lønmodtagere ved sagens afslutning. Så godt som ingen havde etableret sig som selvstændige (0, 5%).

Disse oplysninger suppleres af en oversigt over antallet af personer, der i 1971/1972 modtog almindelig underholdshjælp efter forsorgslovens § 46. For landet som helhed blev der i den nævnte periode ydet hjælp til i alt 85. 942 personer.

Den aidersmæssige fordeling var følgende:

Under 20 år.	9. 038
20-24 år.	21.200
25-39 år.	33.264
40-59 år.	19. 372
60 år og derover.	<u>3. 068</u>
	85.942

Opgørelsen viser, at aldersgruppen fra 20 til 39 år indtager en dominerende rolle (ca. 63% af samtlige tilfælde) set i forhold til aldersgruppen fra 40 til 59 år (ca. 22% af samtlige tilfælde).

En opgørelse over hjælpens varighed viser imidlertid, at længden af understøttelsesperioden stiger med alderen. Af de 20-24-årige modtog ca. 30% hjælp i 3 måneder eller mere. De tilsvarende tal for de 25-39-årige og de 40-59-årige var henholdsvis ca. 33% og ca. 40%.

En udvidelse af pensionsmulighederne kan kun komme på tale for personer, der skønnes varigt at have mistet tilknytningen til arbejdsmarkedet. Denne forudsætning betyder, at det på grundlag af statistikken (se nedenfor) om langvarigt ledige medlemmer af arbejdsløshedsforsikringen synes muligt at komme med et forsigtigt skøn over antallet af potentielle pensionister. Erfaringerne viser, at chancerne for genplacering mindskes, jo længere ledigheden varer. Der må derfor være en formodning for, at en del af de personer, der figurerer i statistikken, ikke kan genplaceres.

I henhold til arbejdsløshedslovens § 65 påhviler det en arbejdsløshedskasse, når et medlems ledighed når op over 3 måneder, at undersøge årsagen til ledigheden med henblik på, om medlemmet har behov for hjælp af behandlingsmæssig eller optræningsmæssig art for at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Som et led i disse undersøgelser skal der i maj og oktober foretages en systematisk registrering af tilfælde, hvor medlemmet inden for det sidste

år har været ledig 75 dage eller derover. Ved at foretage undersøgelserne på disse tidspunkter mener man at kunne undgå reelt upåkrævede undersøgelser vedrørende medlemmer, for hvem omfanget af den konstaterede ledighed i hovedsagen beror på, at de pågældende er beskæftiget i erhverv med stærkt svingende arbejdsmuligheder, uden at der er tale om, at de har mistet eller er i færd med at miste deres kontakt til arbejdsmarkedet.

I 1972/73 registreredes godt 6.000 tilfælde vedrørende langvarigt ledige, heraf knap 1.600 vedrørende kvinder. De tilsvarende tal i 1971/72 var godt 8.000 og 2.000. Det mindre sagsantal i 1972/73 antages at måtte tilskrives de bedre beskæftigelsesforhold i dette år. Til brug for en talmæssig belysning af personkredsen skønnes det mest rimeligt at anvende tallene for 1971/72.

Den aldersmæssige fordeling af de godt 8.000 langvarigt ledige ser således ud:

30 år og derunder	1. 485
31-40 år	1. 572
41-50 år	2.304
51-60 år	1.419
61-66 år	1. 240
67 år og derover	<u>78</u>
I alt	<u>8.098</u>

Ved udgangen af 1971/72 havde knap 4.000 af de medlemmer, der var inddraget i undersøgelserne, opnået arbejde enten ved egen hjælp eller ved anvisning fra arbejdsformidlingen. Godt 1.000 personer var beskæftiget ved offentlige tilskudsarbejder, udtrådt af arbejdsløshedskassen, var henvist til revalideringscenter eller havde søgt førtidspension. I de resterende knap 3.000 tilfælde havde man ikke - eller endnu ikke - kunnet genanbringe de pågældende på arbejdsmarkedet.

Der foreligger ikke en aldersmæssig fordeling af de knap 3.000 personer. Men hvis man antager, at aldersgruppen 51-60 år er repræsenteret med en lige så stor andel af de ikke-placerede som af det totale antal registrerede tilfælde (omkring 1/6), skulle der være knap 500 personer i aldersklassen 51-60 år, som stadig var ledige ved årets udgang. Hvis man videre antager, at de 500 personer er ligeligt fordelt på hver af de 10 aldersklasser, får man, at der er knap 250 personer i alderen 55-59 år. Ved en udvidet førtidspensionsordning, hvor aldersgrænsen sættes ved det 55. år, må disse 250 personer udgøre de potentielle ansøgere blandt de arbejdsløshedsforsikrede.

Forudsætningen om, at aldersklasserne er ligeligt repræsenterede, er dog næppe rigtig. Det synes rimeligt at antage, at der er en overvægt af personer i aldersklasserne 55-59 år, således at gruppen af potentielle pensionister er større end 250 personer.

Ved siden af den systematiske registrering påhviler det arbejdsløshedskasserne til stadighed at have opmærksomheden henvendt på medlemmer, hvis ledighed har nået et sådant omfang, eller hvis ledighedsperioder har en sådan hyppighed, at der kan være grund til at foretage en undersøgelse af medlem-

mernes forhold for at klarlægge årsagerne til ledigheden med henblik på mulighederne for anvisning af arbejde til den pågældende, eventuelt efter uddannelse, optræning eller anden foranstaltning, herunder i henhold til revalideringsloven. I 1971/72 blev der foretaget sådanne undersøgelser i knap 200 tilfælde.

Ved årets udgang havde omkring halvdelen fået beskæftigelse, var henvist til revalidering eller havde søgt pension, medens placeringsspørgsmålet for de resterende personer fortsat var uafklaret.

Det meget lave tal - som repræsenterer tilfælde, hvor arbejdsløsheds-kassens formodning om, at pågældende er ved at miste kontakten med arbejdsmarkedet, synes at blive bekræftet - giver grund til at antage, at problemet rent talmæssigt måske er mindre, end den systematiske registrering viser.

Hvis man imidlertid tager udgangspunkt i de godt 250 langvarigt ledige arbejdsløshedsforsikrede, kan man - da kun ca. en trediedel af personerne i arbejdsstyrken (selvstændige, funktionærer, faglærte arbejdere, ufaglærte arbejdere og medhjælpende hustruer) er arbejdsløshedsforsikrede - måske anslå det samlede antal langvarigt ledige "potentielle pensionister" til omkring 750 personer. Tallet er dog formentlig noget højere, da antallet af arbejdsløshedsforsikrede aftager ret betydeligt med stigende alder. Hertil kommer, at antallet af ældre ikke-forsikrede er højere indenfor de "dårlige" og mere truede erhverv end indenfor de "bedre" og mere sikre erhverv. Endelig må det forventes, at etablering af udvidet adgang til førtidspension vil tendere imod at etablere yderligere behovsgrupper. På den anden side må genbeskæftigelsesmulighederne for ældre forventes at blive øget, hvis ældreudvalgets forslag bliver realiseret, jfr. nedenfor under II.

Der er således en betydelig usikkerhed knyttet til skønnet over det samlede antal potentielle pensionister i alderen 55-59 år, men med forsigtighed kan tallet formentlig anslås at ligge omkring 1. 500 personer.

B. Personkredsens sammensætning

De statistiske oplysninger synes at pege på to hovedgrupper af ældre, for hvem de beskæftigelsesmæssige vanskeligheder er særligt fremherskende. Dels a) gruppen af ældre udslidte, der livet igennem har haft hårdt legemligt arbejde, og hvor den manglende beskæftigelse bl. a. skyldes vanskeligheder med at følge med i arbejdstempoet, dels b) gruppen af ældre, som rammes af virksomhedslukninger eller rationaliseringer på grund af strukturændringer og lignende.

ad a). Til gruppen af de ældre udslidte kan henføres personer, der bliver slået ud af erhverv på grund af forringet helbred eller på grund af en mindre invaliditet som følge af begyndende alderdomssvækkelse.

Statistikken vedrørende afgørelser om førtidig folke- og enkepension truffet i 1973 viser, at gruppen omfatter en del ufaglærte med hårdt legemligt arbejde.

En fordeling efter ansøgernes erhverv viser, at ca. 44% af de mandlige ansøgere om førtidig folkepension er ufaglærte (især arbejdsmænd), og ca. 70% af de kvindelige ansøgere er ufaglærte. Med hensyn til ansøgerne om førtidig enkepension viser opgørelsen, at ca. 80% var ufaglærte.

Gruppen af ældre udslidte er således domineret af ufaglærte, men rummer også et betydeligt antal selvstændige erhvervsdrivende med fysisk belastende arbejde. Ca. 33% af de mandlige ansøgere om førtidig folkepension var således selvstændige, navnlig landmænd og fiskere.

ad b). Den anden hovedgruppe består af personer, der bliver slået ud af erhvervsmæssig beskæftigelse hovedsagelig på grund af forhold vedrørende den virksomhed, de har været beskæftiget i. Som eksempel kan nævnes produktionsindskrænkninger, lukning på grund af svigtende afsætning samt ændringer af virksomhedens drift ved omorganisation i forbindelse med strukturforandringer indenfor en bestemt branche. Disse forhold rammer såvel virksomhedsejerne selv som de ansatte i virksomhederne.

I denne gruppe er det overvejende det sociale element, der er årsag til de beskæftigelsesmæssige vanskeligheder. Det forhold, at den enkelte livet igennem i det væsentlige har arbejdet indenfor et enkelt område, gør, at han mister sin mobilitet, når han kommer op i årene. Vanskelighederne ved at skulle omstille sig til noget helt andet arbejde er derfor betydelige. Der kan også tænkes tilfælde, hvor vedkommende erhvervsmæssigt har kunnet klare sig med et handicap, fordi arbejdet netop har passeret til ham eller på grund af arbejdsgiverens velvilje, men hvor et nyt arbejdsforhold ikke opfylder disse krav.

II. MULIGHEDERNE FOR AT UNDGÅ DEN VARIGE Udstødning fra ARBEJDSMARKEDET

Ved en vurdering af, hvorledes de ovennævnte persongruppers problemer kan afhjælpes, er det ikke tilstrækkeligt blot at se på mulighederne for at udvide adgangen til at modtage førtidspension i form af enten invalidepension eller førtidig folkepension.

Det må understreges, at der i første række er behov for at overveje et forebyggende beskæftigelsesprogram, således at udstødningen fra arbejdsmarkedet hindres. Dernæst må der sættes mere ind på at øge genplaceringsmulighederne for de grupper, hvor det forebyggende program har vist sig utilstrækkeligt.

Det må være førtidspensionsudvalgets opgave at overveje, om de gældende langtidsløsninger i form af pension eller varig kontantydelse efter bistandsloven for personer, der ikke har kunnet genplaceres på arbejdsmarkedet, er tilstrækkelige, eller om der er behov for en udvidelse.

Der er i førtidspensionsudvalget enighed om, at en forebyggelse af problemernes opståen naturligvis er den mest ideelle løsning. Egnede midler hertil bliver overvejet af ældreudvalget. I førtidspensionsudvalget har der været peget på behovet for foranstaltninger, der på længere sigt medvirker til at skabe øget ansættelsestryghed, herunder en bedre udnyttelse af de gældende lønsystemer. Det må ligeledes være af væsentlig betydning at øge beskæftigelsesmulighederne for ældre arbejdstagere ved at tilpasse det enkelte job til arbejdstagerens muligheder. Udvalget er opmærksomt på, at dette ligger bag ældreudvalgets forslag om at etablere tilpasningsudvalg på virk-

somhederne. Endelig har udvalget ønsket at pege på behovet for øgede muligheder for beskæftigelse af den ældre arbejdskraft på deltidbasis.

I de situationer, hvor udstødningen fra arbejdsmarkedet er sket, vil pågældende i almindelighed være henvist til at modtage arbejdsløshedsunderstøttelse eller forbigående kontanthjælp efter bistandsloven. Disse muligheder vil eventuelt blive suppleret, hvis ældreudvalgets overvejelser om ventepenge bliver realiseret.

I den periode, hvor en af ovennævnte kontantydelse løber, forsøger arbejdsformidlingen at foretage en umiddelbar genplacering af pågældende. Hvis dette ikke viser sig muligt, kan det tænkes, at pågældende henvises til omskoling, efteruddannelse eller anden erhvervsmæssig genoptræning efter reglerne under arbejdsministeriet eller subsidiært efter bistandslovens § 42 (revalidering). Hertil kommer, at ældreudvalget i øjeblikket arbejder med et forslag om halvbeskyttet beskæftigelse, d.v.s. en ordning, hvor arbejdstageren trods den nedsatte arbejdsevne modtager overenskomstmæssig løn fra arbejdsgiveren, men således at arbejdsgiveren får et kompenserende løntilskud fra det offentlige.

Trods de omtalte foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge beskæftigelsesproblemerne opståen eller at genetablere kontakten til arbejdsmarkedet, er det efter udvalgets opfattelse realistisk at regne med, at et vist antal personer varigt bliver udstødt. Udvalget bygger bl. a. den antagelse på de hidtidige erfaringer fra revalide ringsområdet, som viser, at det er særligt vanskeligt at revalidere personer i aldersklassen 50-60 år.

De varigt udstødte personer mellem 50 og 60 år har - som tidligere nævnt - ikke mulighed for at få tillagt pension. Den eneste mulighed er derfor fremover at yde varig hjælp efter bistandslovens § 43 (forsorgslovens § 46 ff.).

Problemet er herefter, om varig bistandshjælp er den rigtige løsning, eller om betingelserne for at få invalidepension eller førtidig folkepension bør udvides til fordel for den ældre aldersklasse uden arbejdsmuligheder.

III. BISTANDSLOVENS REGLER OM VARIG KONTANTHJÆLP

Bistandslovens bestemmelser om varig hjælp er indeholdt i §§ 43-45. Efter § 43, stk. 1, kan der til en person, der vedvarende har behov for hjælp til sit eget og familiens underhold, som ikke kan dækkes gennem ydelser efter den sociale pensionslovgivning, ydes en sådan hjælp, at pågældende får rådighed over et beløb af samme størrelse som folkepensionen til en pensionist uden andre indtægter, med tillæg for hvert barn svarende til særligt børnetilskud.

Herudover kan der efter § 43, stk. 2, ydes hjælp til afholdelse af "rimeligt begrundede enkeltudgifter".

Endvidere åbner § 43, stk. 3, mulighed for at yde varig hjælp på et højere niveau end normalt. Dette forudsætter godkendelse fra revalide rings- og pensionsnævnet.

Det er efter § 44 en forudsætning for varig hjælp, at såvel modtageren som dennes ægtefælle kan dokumentere, at de ikke kan anvises arbejde, som de pågældende under hensyn til helbredsmæssige eller øvrige forhold kan påtage sig.

Efter § 45 kan der ved bedømmelsen af, om varig hjælp kan ydes, kun ses bort fra besiddelsen af en mindre formue, hvis denne ønskes bevaret til bestemt angivne formål, der under hensyn til pågældendes forhold skønnes rimelige.

Niveauet for den varige hjælp svarer til folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg. Herudover kan der for hvert barn ydes et beløb svarende til særligt børnetilskud. Med satserne pr. 1. oktober 1975 kan der således månedligt til en enlig ydes 1. 513 kr. + eventuelt børnetilskud. For et ægtepar uden børn udgør hjælpen 2.448 kr. månedlig. Ud over disse beløb udreder det offentlige også skatten af hjælpen. Beløbene er således nettobeløb.

I denne forbindelse kan nævnes, at arbejdsløshedsdagpenge - der brutto udgør maksimalt 960 kr. pr. uge (pr. 1. januar 1975) eller 4.160 kr. pr. måned - efter fradrag af et standardiseret skattebeløb udbetales med netto 2. 951 kr. månedlig. Da beskattningen af arbejdsløshedsunderstøttelsen er frigjort fra de individuelle skatteforhold, kan der blive tale om efterregulering.

Trangskriteriet betyder, at man ved udmåling af hjælpen skal tage hensyn til såvel indtægt som formueforhold. Ordene "får rådighed over" betyder, at enhver indtægt hos ansøgeren og ægtefællen fradrages fuldt ud ved hjælpens beregning. For så vidt angår formue kan der rent undtagelsesvis ses bort fra besiddelsen af en mindre formue.

Da § 43 har karakter af en opsamlingsbestemmelse, som er subsidier i forhold til alle andre hjælpemuligheder, er det ikke muligt at foretage nogen udtømmende beskrivelse af § 43's persongruppe. Visse typiske persongrupper kan dog trækkes frem, således som det også er sket i et svar fra socialministeriet til folketingets socialudvalg. Det anføres i svaret, som er afgivet i april 1974:

"Den personkreds, der vil være omfattet af bistandslovforslagets regler om varig hjælp, er i § 43 beskrevet som personer, der vedvarende har behov for hjælp til eget og familiens underhold, som ikke dækkes efter den sociale pensionslovgivning. Det er en forudsætning, at det dokumenteres, at der ikke kan anvises arbejde, som man med rimelighed kan forlange, den pågældende påtager sig. De personer, der vil være berettiget til varig hjælp, vil således bl. a. være personer, der ikke har kunnet gennemføre revalideringsforanstaltninger, og hvor anden bistand efter loven ikke har kunnet bringe dem i stand til at klare sig selv, men som på den anden side ikke opfylder betingelserne for at opnå invalidepension eller førtidig folkepension. "

Herudover vil den varige hjælp kunne ydes til personer, som ikke har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, fordi de enten ikke har været forsikret eller har opbrugt retten hertil.

§ 43's subsidierede karakter betyder, at bestemmelsen ikke indeholder tidsbegrænsning med hensyn til kontanthjælpens udbetaling. Eneste begrænsning ligger i, at pågældendes behov for hjælp ikke dækkes gennem ydelser efter den sociale pensionslovgivning. Er det derfor ikke muligt for pågældende at opnå en pensionsydelse, kan det blive nødvendigt at yde varig hjælp gennem en længere årrække.

Til brug for en sammenligning mellem niveauet for den varige hjælp og niveauet for førtidspensionerne bemærkes, at størrelsen af folke-, invalide- og enkepensionen samt de til pensionerne knyttede tillæg og afledede rettigheder er omtalt under kapitel 1, I, B. Reglerne om indtægtsregulering af grundbeløb og tillæg er omtalt samme sted.

IV. BØR HJÆLP YDES EFTER BISTANDSLOVEN ELLER PENSIONSLOVENE ?

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor af bestemmelserne om den varige hjælp, vil de tidligere omtalte ældre persongrupper med beskæftigelsesmæssige problemer være omfattet af bistandslovens § 43.

Dog kan det strenge trangkriterium, som kun vil tillade forekomsten af en beskeden formue, tænkes at udelukke nogle fra at modtage varig hjælp. Det er dog næppe muligt at skønne over antallet af personer, som vil falde uden for § 43 på grund af trangkriteriet.

Ved en umiddelbar betragtning er niveauet for den varige hjælp efter bistandsloven af tilsvarende størrelse som folkepensionen, nemlig grundbeløb samt pensionstillæg. Ved hjælp efter bistandsloven er der imidlertid tale om nettobeløb (skatten af den varige hjælp betales af det offentlige), hvorimod der ved folkepension er tale om bruttobeløb, der kan blive reduceret gennem beskatning. Ved en sammenligning af niveauet må endvidere tages i betragtning, at man ved udmåling af varig hjælp fradrager enhver indtægt fuldt ud, medens pensionisten kan have indtægter af en vis størrelse, før pensionen reduceres. Hertil kommer, at pensionisten har en række afledede rettigheder, som ikke gives til den, der modtager varig hjælp efter bistandsloven.

Til brug ved vurderingen af, hvorvidt de truede persongrupper bør indplaceres på bistandslovens trangsbestemte ydelsesniveau eller på et pensionsniveau, omtales i det følgende forskellige synspunkter - udover det rent beløbsmæssige - der har været fremme under udvalgets drøftelser.

1 . Det kan virke mindre rimeligt, hvis udvalget allerede nu, hvor virkningerne af bistandsloven er ukendte, overvejer at supplere loven med en ny pensionsydelse, der tager sigte på den samme personkreds, som er omfattet af den varige kontanthjælp. Bistandsloven forudsætter, at de sociale myndigheder i videst muligt omfang yder en forebyggende virksomhed, der har til formål at afværge, at sociale skader indtræder og sikre, at en behandlende og revaliderende indsats bliver ydet. En udvidelse af adgangen til pension på socialt grundlag kunne tages som udtryk for mistillid til, at det forebyggende sigte i bistandsloven vil blive realiseret.

2 . Da en udvidelse af pensionsmulighederne er en forholdsvis radikal foranstaltning, kunne man spørge, om det er rimeligt at tage dette skridt, hvis gruppen af personer, der vil være berettiget til pension, er beskeden. Behovet for en udvidelse vil måske yderligere mindskes, hvis decentralisering af afgørelsesmyndigheden - som ventet - vil betyde en bedre belysning af det

sociale element, således at de truede persongrupper selv uden en lovændring vil have forbedrede muligheder for at opnå pension.

I det foregående afsnit I blev det anslået, at antallet af potentielle pensionister i alderen 55-59 år ligger omkring 1. 500 personer. Ved udregningen af dette tal er der - som tidligere nævnt - taget hensyn til, at antallet af potentielle pensionister i en vis grad er afhængigt af konjunktursvingninger, ligesom en udvidelse af adgangen til pension kan være med til at skabe et behov, som ikke eksisterer i dag. Der er ligeledes taget hensyn til, at genbeskæftigelsesmulighederne for ældre må forventes at blive øget, hvis ældreudvalgets forslag bliver realiseret.

3 . Valget af løsningsmulighed vil i høj grad påvirkes af, hvorvidt man betragter udstødningen fra arbejdsmarkedet som en uoprettelig tilstand, eller man anser det for rimeligt, at forsøget på at genetablere tilknytningen til arbejdsmarkedet videreføres selv efter det tidspunkt, hvor det offentlige er trådt til med en kontantydelse.

a) Det har været anført, at hjælp efter bistandsloven må være den rigtige løsning, hvis man nærer tiltro til en senere tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Den, der modtager varig hjælp, vil nemlig være interesseret i at få fuldtidsbeskæftigelse (og dermed blive i stand til at forsørge sig selv), hvorimod pensionisten kun vil være interesseret i deltidsbeskæftigelse som supplement til den offentlige ydelse.

Efter bistandsloven vil kommunerne endvidere have pligt til jævnlige at kontrollere den lediges muligheder for på ny at forsørge sig selv ved passende arbejde, hvorimod der efter gældende pensionsregler ikke er adgang til en tilsvarende social opfølgning. Hvis hjælpen ydes via bistandsloven, har man derfor ikke afskåret sig fra at reagere over for positive ændringer i beskæftigelsesmulighederne i perioden indtil normal pensionsalder.

I sammenhæng hermed har det været anført, at den enkeltes tilskyndelse til aktivt at gå ind i et forsøg på omskoling eller anden erhvervsmæssig genoptræning vil blive svækket, hvis muligheden for at få tillagt førtidspension udvides. Der vil således være risiko for, at man gennem en pensionsløsning vil komme til at modarbejde eksisterende og kommende arbejdsmarkedsmæssige foranstaltninger. På den anden side er dette problem ikke ukendt, idet kommunerne allerede efter gældende regler har erfaringer med hensyn til at vurdere den enkelte pensionsansøgers motivation for aktivt at gå ind for et genplaceringsforsøg.

b) Hvis man derimod ikke nærer tiltro til, at det vil være muligt for de pågældende at vende tilbage til arbejdsmarkedet, vil det både ud fra menneskelige og samfundsøkonomiske hensyn være nærliggende at vælge en pensionsløsning. Udbetaling af varig hjælp ville under den givne forudsætning betyde, at man opretholdt en urealistisk forestilling om, at der for personer, der én er opgivet som ikke-placerbare, alligevel senere skulle vise sig muligheder for genplacering. Varig hjælp vil også være en dårlig løsning ud fra den betragtning, at enhver arbejdsindtægt fratrækkes fuldt ud ved beregning af hjælpens størrelse, således at tilskyndelsen til at gøre en arbejdsindsats af blot

beskedent omfang svækkes. Følelsen af at være sat uden for samfundet kan herved meget vel blive yderligere forstærket. Derimod vil en pension gennem de fradragsfri beløb give et vist spillerum for beskedne arbejdsindtægter, således at der åbnes mulighed for en medmenneskelig kontakt trods udstødningen fra arbejdsmarkedet.

Til fordel for en pensionsløsning taler end idere, at det for personer, for hvem genplacering på arbejdsmarkedet må opgives, således at en langtidsløsning er aktuel, kan virke utilfredsstillende, at de indtil 60-årsalderen skal modtage en skønsmæssigt udmålt hjælp og ikke en fast pensionsydelse.

V. UDVIDELSE AF ADGANGEN TIL FØRTIDSPENSION Gennem INDFØRELSE AF ET SELVSTÆNDIGT SOCIALT KRITERIUM

Skønnes det, at varig hjælp efter bistandsloven ikke er en rimelig løsning, må det nærmere overvejes, på hvilken måde adgangen til at opnå førtidspension kan udvides.

Indledningsvis bemærkes, at mulighederne for efter gældende regler at tage hensyn til ikke-lægelige faktorer er omtalt i kapitel 1, I, B. Sammenfattende kan her siges, at der efter gældende regler er mulighed for tilkendelse af pension på rent socialt grundlag enten i form af førtidig folkepension til personer over 60 år eller i form af enkepension (med eller uden dispensation) til enker og andre enlige kvinder mellem 50 og 60 år. Adgang til at yde pension på rent socialt grundlag til andre personer under 60 år end enlige kvinder må forudsætte en nedsættelse af aldersgrænsen for førtidsfolkepension eller en udvidelse af invaliditetsbegrebet inden for invalidepensionen.

Forinden der tages stilling til, hvor et selvstændigt socialt kriterium bør placeres, er i det følgende redegjort for, hvorledes dette kriterium indholdsmæssigt kan tænkes udformet.

Formålet må være at finde frem til de personer, som af ikke-lægelige grunde definitivt har mistet tilknytningen til arbejdsmarkedet, og som derfor ikke selv kan klare forsørgelsen. Tilkendelse af dispensationspension på dette grundlag kan derfor kun komme på tale, når det efter en indgående vurdering af beskæftigelsesmulighederne må anses for udelukket, at pågældende vil kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Vurderingen af beskæftigelsesmulighederne for ældre ledige personer rummer særlige problemer. Der må foretages en vurdering af mulighederne for tilbagevenden til erhverv eventuelt efter uddannelse, omskoling, genoptræning eller lignende, og denne vurdering må finde sted under særlig hensyntagen til ældres manglende mobilitet og mindre evne til omstilling til nye arbejdsprocedurer, ligesom den forudsætter et nøje kendskab til egnens arbejdspladser og de lokale arbejdsgiveres vilje og mulighed for at tage imod ældre arbejdstage re.

Herudover må der tages hensyn til en række individuelle forhold som f. eks. alder, erfaring, uddannelse og motivation. Medens beskæftigelsessituationen er et nogenlunde objektivt kriterium, er det vanskeligere at bedømme, om de individuelle forhold hindrer pågældende i at påtage sig beskæftigelse. Vurderingen af, om forudsætningerne for at anvende det sociale kriterium

i det enkelte tilfælde er tilstede, vil derfor være vanskeligere end den gældende invaliditetsbedømmelse, som forudsætter et vist mål af objektive lægelige fund. På den anden side vil vurderingen næppe blive vanskeligere end den vurdering, der foretages, når der efter den gældende ordning med førtidsfolk-pension gives pension på rent socialt grundlag.

Selvom det er muligt at nævne en række forhold, som uanset den enkelte sags karakter altid skal tages i betragtning, kan der næppe på forhånd gives en udtømmende og detaljeret beskrivelse af alle de momenter, der må indgå i den samlede vurdering. I det følgende peges på en række punkter, der må tillægges væsentlig betydning.

A. Alderens betydning for arbejdsmulighederne

Alderen må indgå som en integrerende del af et socialt kriterium. Det er en almindelig erfaring, at en stramning på arbejdsmarkedet i første række bevirker, at de ældre arbejdstagere udstødes, ligesom mulighederne for genansættelse efter afsked er dårligst for de ældre aldersklasser.

Forskelligt statistisk materiale viser en klar sammenhæng mellem alderen og de beskæftigelsesmæssige problemers opståen. Materialet synes at vise, at erhvervsvanskelighederne for ældregruppen begynder at gøre sig gældende allerede fra et relativt tidligt tidspunkt. Tallene for de langvarigt ledige medlemmer af arbejdsløshedsforsikringen og tallene for understøttede med hjælp efter forsorgslovens § 46 peger således på, at der allerede for personer i aldersgruppen 40-50 år består et betydeligt beskæftigelsesproblem. I Odense-rapporten (en rapport over en af arbejdsformidlingen i Odense i 1970 gennemført lokal undersøgelse vedrørende ældre arbejdstagere) opgives beskæftigelsesproblemerne at begynde ved 40-44-års alderen, stige i 50-års alderen og navnlig gøre sig gældende i 55-60-års alderen. Endelig viser erfaringerne fra revalidering, at det er uhyre vanskeligt at revalidere personer over 50 år.

Selvom beskæftigelsesproblemerne allerede viser sig i 50-års alderen, vil det på grund af den usikkerhed, der knytter sig til alderens selvstændige betydning herfor i første omgang næppe være muligt i det sociale kriterium at acceptere en lavere tilgangsalder end 55 år.

B. Muligheden for genplacering

Tilkendelse af pension efter et socialt kriterium må forudsætte en konstatering af, at pågældende ikke kan genplaceres på arbejdsmarkedet.

Forud for tilkendelse af pension må endvidere ligge en vurdering af, om pågældendes mulighed for tilbagevenden til erhverv kan forbedres gennem omskoling eller anden erhvervsmæssig genoptræning. Pensionstilkendelse kan kun blive aktuel, hvis denne vurdering falder ud til, at disse bestræbelser ikke vil få et positivt forløb, eller hvis foranstaltninger af denne art har været gennemført uden positivt resultat.

C. Beskæftigelsessituationens betydning for arbejdsmulighederne

For den enkelte vil det i første række være af afgørende betydning, hvorledes beskæftigelsessituationen er på lokalt plan. Dernæst er det af betydning, hvorledes beskæftigelsessituationen i landet som helhed tegner sig.

Selv uden for de traditionelle arbejdsløshedsområder, hvor de ældre er udsat i særlig grad, vil det sociale kriterium være forbundet med konjunkturudviklingen i samfundet. I perioder med lavkonjunkturer vil antallet af socialt begrundede pensionsansøgninger antagelig stige, mens det omvendte vil være tilfældet i perioder med højkonjunkturer. Anvendelsen af det sociale kriterium må primært forudsætte en bedømmelse af den øjeblikkelige beskæftigelsessituation. Men hvis mulighederne for genplacering med nogenlunde sikkerhed kan påregnes at blive forbedrede i løbet af forholdsvis kort tid - f. eks. 1 år - må det være rimeligt at tage hensyn hertil, således at pensionssagen stilles i bero.

D. Arbejdsformidlingens rolle i forbindelse med et socialt kriterium

Vurderingen af beskæftigelsesmulighederne for ældre ledige personer rummer særlige problemer, som arbejdsformidlingen har særlige forudsætninger for at løse. De kommende revaliderings- og pensionsnævne må derfor antages i vidt omfang at skulle støtte sig på arbejdsformidlingens ekspertise. I en del og antagelig de fleste tilfælde vil ansøgeren allerede inden pensionsbegæringens indgivelse have været i forbindelse med et offentligt hjælpeapparat, herunder arbejdsformidlingen. Arbejdsformidlingen vil derfor være i stand til på det allerede foreliggende grundlag at afgive en erklæring til brug for sagen.

I andre tilfælde, hvor ansøgeren ikke på forhånd har været i forbindelse med arbejdsformidlingen, må pågældende henvises hertil og pensionssagen stilles i bero på resultatet af arbejdsformidlingens placeringsforsøg.

Uanset hvorledes sagsforløbet har været, må det være en betingelse, at der i enhver sag foreligger en erklæring fra arbejdsformidlingen, inden revaliderings- og pensionsnævnet træffer afgørelse i sagen.

Under udvalgets drøftelser er der opstået tvivl om, hvorvidt det fra arbejdsformidlingens side vil være muligt at yde den nødvendige medvirken i sager om førtidspension til personer under 60 år.

I den gældende lovgivning forudsættes et indgående samarbejde mellem social- og sundhedsforvaltningen og arbejdsformidlingen såvel i sager om tidlig folkepension som i sager om sygedagpenge. Dette samarbejde må yderligere aktiveres, hvis personkredsen udvides i den tænkte retning.

Udvalget har på denne baggrund anmodet arbejdsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt arbejdsformidlingen vil kunne tilvejebringe det grundlag, som vil være forudsætningen for at kunne nedsætte tilgangsalderen til førtidig folkepension.

Arbejdsministeriet har i skrivelse af 11. juni 1974 oplyst, at man om sagen har brevvækslet med arbejdsdirektoratet, som - på baggrund af visse af direktoratet opstillede forudsætninger - mener, at der ikke vil blive tale om en væsentlig øget arbejdsbyrde for arbejdsformidlingen. Direktoratet har imidlertid samtidig på baggrund af for tiden verserende drøftelser om væsent-

lige besparelser inden for arbejdsformidlingen, herunder på det personale-mæssige område, givet udtryk for den opfattelse, at arbejdsformidlingskontorerne ikke kan anses for at være i stand til at påtage sig nogen yderligere arbejdsopgaver, som ikke kan henføres under almindelig og rimelig anvisnings-virksomhed.

Arbejdsministeriet, der har drøftelser med socialministeriet om, hvorledes samarbejdet mellem arbejdsformidlingen og de sociale myndigheder kan tilrettelægges under bistandsloven, har i denne anledning meddelt, at ministeriet

... ."må anse det for hensigtsmæssigt, at den offentlige arbejdsformidling også, for så vidt angår sager vedrørende førtidspension, indtages i et udvidet samarbejde med de pensionstilkendende myndigheder.

På den anden side deler arbejdsministeriet de betænkeligheder, der er udtalt af arbejdsdirektoratet over for spørgsmålet om under de nuværende forhold at pålægge arbejdsformidlingskontorerne øgede arbejdsopgaver.

Det vil således være af afgørende betydning for arbejdsformidlingskontorernes mulighed for at kunne løse de arbejdsmæssige opgaver i tilknytning til den nye sociale lovgivning, at der skabes de nødvendige personalemæssige forudsætninger herfor.

Det af førtidspensionsudvalget rejste spørgsmål må derfor efter arbejdsministeriets opfattelse besvares derhen, at arbejdsformidlingen uanset det principielt rigtige i et udvidet samarbejde om disse sager ikke på nuværende tidspunkt ville kunne yde en øget medvirken i forbindelse med afgivelse af vurderinger til brug for spørgsmålet om førtidspensionering, men at man i tilfælde af vedtagelse af eventuelt lovforslag om udvidelse af adgangen til førtidspensionering vil forsøge at skaffe mulighed for at få de nye medarbejdere inden for arbejdsformidlingen, som dette måtte kræve."

E. Forholdet mellem det sociale kriterium og kontant hjælpelydelse i form af arbejdsløshedsunderstøttelse og ventepenge

Da pensionstilkendelse må betragtes som den sidste løsningsmulighed, vil pågældende forinden have passeret forskellige mellemetaper, hvor han principielt står til rådighed for arbejdsmarkedet og er underkastet en løbende afprøvelse af egnetheden for de foreliggende beskæftigelsesmuligheder. Som eksempler på sådanne mellemetaper kan nævnes arbejdsløshedsunderstøttelse og eventuelt "ventepenge".

Spørgsmålet er, om det sociale kriterium skal indeholde en betingelse om, at retten til disse ydelser skal være opbrugt.

For personer, der er medlem af en arbejdsløshedskasse, må det overvejes, om det vil være rimeligt at kræve - som en betingelse for at få tilkendt pension - at pågældende har oppebåret dagpenge i en meget lang periode eller eventuelt helt har opbrugt retten til understøttelse.

I arbejdsløshedsforsikringsloven ligger en forudsætning om, at arbejdsformidlingen - i den periode, hvor understøttelsen løber - arbejder aktivt på at genplacere den ledige forsikrede. Et medlem, som begærer dagpenge udbetalt, skal således straks ved ledighedens indtræden henvende sig personligt til arbejdsformidlingen for at søge arbejde, og pågældende skal i ledighedsperioden lade sig afkontrollere hos arbejdsformidlingen. Endvidere påhviler det arbejdsløhedskasserne til stadighed at have opmærksomheden henvendt på medlemmer, hvis ledighed har nået et sådant omfang, eller hvis ledighedsperioder har en sådan hyppighed, at der kan være grund til at foretage en undersøgelse af de pågældendes forhold. Arbejdsformidlingens genplaceringsbestræbelser skulle betyde, at den enkeltes arbejdsmuligheder bliver behandlet mere og mere indgående, jo længere ledigheden fortsætter. Det er imidlertid et spørgsmål, om denne forudsætning holder stik, når det drejer sig om ældre arbejdstagere. For denne gruppe må arbejdsformidlingen ofte på et tidligt tidspunkt skønne, at genplaceringsmulighederne er udtømte.

Konsekvensen heraf kunne være, at der kunne rejses sag om, hvorvidt den forsikrede skal overgå fra arbejdsløshedsunderstøttelse til førtidspension, uanset at retten til at oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse ikke er opbrugt.

En sådan ordning findes i dag med hensyn til sygedagpenge, der modsat arbejdsløshedsunderstøttelsen i princippet er ubegrænset i tid. Det sociale udvalg har som et led i den sociale opfølgning ret til at rejse sag om, hvorvidt den sikrede skal overgå til at modtage en social pension på grund af svigtende helbred.

For den enkelte kan det være vanskeligt at acceptere, at han skal forlade det højere niveau for arbejdsløshedsunderstøttelse og gå ned på det lavere pensionsniveau. En tvungen overgang fra arbejdsløshedsdagpenge til pension vil eventuelt kunne svække folks incitament til at stå i arbejdsløhedskasse. Hertil kommer, at dagpengeordningen delvis finansieres ved medlemsbidrag efter forsikringsmæssige principper.

Det må imidlertid erkendes, at det forsikringsmæssige princip efterhånden er afsvækket i betydelig grad, og det er måske derfor ikke rimeligt, at en person fortsætter med at modtage arbejdsløshedsdagpenge efter det tidspunkt, hvor udstødningen fra arbejdsmarkedet må betragtes som en varig tilstand. Dette støttes af bestemmelsen i dagpengeloven om social opfølgning efter 3 måneder og tillige af den forventede 6 måneders ventepengeydelse.

Udvalget forestiller sig muligheden af, at spørgsmålet om forholdet mellem arbejdsløshedsdagpenge og pension kan blive taget op til overvejelse af det udvalg, der efter anmodning fra folketingets arbejdsmarkedsudvalg netop er blevet nedsat under arbejdsministeriet og som får til opgave at overveje en mere gennemgribende revision af principperne i arbejdsløshedsforsikringsloven.

I ældreudvalget vedrørende den private sektor overvejer man (jfr. herom kapitel 4) mulighederne for at indføre en ny kortvarig arbejdsmarkedsydelse (ventepengeydelse), som skulle sikre mod væsentlig forringelse af levestandarden for personer, som i en moden alder må forsøge at omstille sig til andet erhverv. Ydelsen skulle udbetales i den periode, der forløber, indtil anden passende beskæftigelse opnås, eventuelt gennem en særlig arbejdsformidlingsindsats.

Ordningen tager sigte på personer, som ikke har haft mulighed for at sikre sig gennem medlemskab af arbejdsløshedsforsikringen, f. eks. fordi der ikke findes en arbejdsløshedskasse for deres hidtidige erhvervsområde, eller fordi de hidtidig har ernæret sig som selvstændige.

Da nyordningen formentlig tilrettelægges således, at ventepenge kun vil blive ydet, såfremt der efter en grundig gennemgang af den enkelte sag skønnes at være en rimelig chance for genplacering på arbejdsmarkedet, og da ventepenge alene vil kunne ydes i 6 måneder, vil det antagelig være mest hensigtsmæssigt, hvis pensionstilkendelse afventer udløbet af ventepengeperioden.

F. Tidsbegrænset pensionstildeling

Hvis mulighederne for at få førtidspension udvides til at omfatte aldersklasserne 55-60 år, bør ordningen udformes på en sådan måde, at der ikke skabes incitament til en for tidlig udglidning fra arbejdsmarkedet.

Der rejser sig derfor det spørgsmål, om det ikke - eventuelt som en midlertidig foranstaltning - vil være nødvendigt at opgive hovedprincippet om, at folkepensionen er livsvarig, men at der på samme måde som efter gældende invalidepensionsregler åbnes mulighed for i enkelttilfælde at kontrollere, om pågældendes erhvervsmuligheder fortsat er så ringe, at pensionen bør bevares. En anden mulighed vil være at gøre pensionerne i denne særlige pensionistgruppe egentlig tidsbegrænset, således at pensionerne tilkendes for en på forhånd fastsat begrænset periode, f.eks. 2 år, og således at det pålægges socialforvaltningen løbende at kontrollere mulighederne for genplacering. Administrativt set vil kommunerne kunne gennemføre en sådan social opfølgning. På grundlag af de hidtidige erfaringer med tidsbegrænset førtidspension må man dog stille sig skeptisk overfor, om det vil være muligt at opnå positive resultater.

I mange tilfælde vil tilbagevenden til erhverv være illusorisk og en tidsbegrænsning derfor medføre overflødig kontrolarbejde og en følelse af utryghed hos de pågældende pensionister.

På den anden side vil der også være tilfælde, hvor man ikke på forhånd kan udelukke muligheden for genplacering på arbejdsmarkedet. Der synes således at være et særligt behov for en tidsbegrænsning, når mulighederne for genplacering er dårlige i en øjeblikkelig situation, men hvor der inden for en overskuelig tid antages at ville indtræde en bedring af beskæftigelsessituationen.

Gennemføres en form for tidsbegrænsning, bør det yderligere overvejes, om det skal være en betingelse, at pensionisten skal være rede til at overtage anvist passende arbejde. En sådan betingelse vil næppe få nogen betydning for personer i den nævnte hovedgruppe a, hvor behovet for pension skyldes svækkelse og lignende vanskeligheder hos vedkommende selv. For hovedgruppe b, hvor vanskelighederne i højere grad kommer ude fra, kan man ikke på samme måde udelukke, at der senere opstår mulighed for erhvervsmæssig placering.

For at opmuntre personer under 60 år med førtidspension til forsøg på erhvervsarbejde kan det - eventuelt begrænset til et bestemt tidsrum - gøres særlig let at generhverve retten til ydelsen, hvis den er inddraget i forbindel-

se med påbegyndelsen af et erhvervsarbejde. Den lette generhvervelsesret kunne f. eks. være betinget af en erklæring fra arbejdsformidlingen om, at vedkommende nu er ophørt med arbejdet, og at der ikke umiddelbart kan anvises andet passende arbejde.

Behovet for en let generhvervelsesret må ses i lyset af, at ret til arbejdsløshedsdagpenge er betinget af 6 måneders (fra 1. august 1975) nydende medlemskab af en arbejdsløshedskasse. Hvis pensionistens forsøg på at have erhvervsarbejde slår fejl inden udløbet af denne periode, vil han ikke kunne få dagpenge, hvorfor der i stedet må være adgang til på ny at få pensionen udbetalt.

G. Ægtefællens arbejdsmuligheder

Som en konsekvens af den gensidige forsørgelsespligt mellem ægtefæller i forhold til det offentlige stilles der ved ydelse af hjælp efter forsorgsloven krav om, at også den hjælp søgendes ægtefælle skal have udnyttet sine arbejdsmuligheder.

Efter reglerne om "udvidet hjælp" stilles der dog i almindelighed ikke krav om, at en rask ægtefælle skal udnytte sine indtægtsmuligheder udover den hidtidige udnyttelsesgrad. Det vil navnlig sige, at det ikke forventes, at den hjemmegående skal påtage sig arbejde uden for hjemmet.

Anderledes er forholdet, hvor der søges almindelig trangsbestemt underholdshjælp efter forsorgsloven. Før denne hjælp ydes, vil der i vidt omfang blive krævet udnyttelse af en ægtefælles arbejdsmuligheder. I praksis er man ganske vist noget tilbageholdende med at kræve, at en gift kvinde udnytter sine arbejdsmuligheder, såfremt der er børn, men er det f.eks. manden, der er hjemmegående, gælder der ikke en sådan lempelig praksis.

Den samme vurdering af ægtefællens arbejdsmuligheder er videreført i bistandslovens trangskriterium. Efter bistandslovens § 44 er det således en forudsætning for varig hjælp, at såvel modtageren som dennes ægtefælle kan dokumentere, at de ikke kan anvises arbejde, som de pågældende under hensyn til helbredsmæssige eller øvrige forhold kan påtage sig.

Hvis mulighederne udvides for på socialt grundlag at opnå førtidspension, vil det måske være rimeligt at videreføre forsorgslovens princip og lade ægtefællens arbejdsmuligheder indgå i den samlede sociale vurdering. Når det drejer sig om varig forsørgelse i form af pension, må ægtefællerne være indstillet på, at en ændring af livsvilkårene under alle omstændigheder er nødvendig.

Hvis ægtefællen har udnyttet sine indtægtsmuligheder fuldt ud, må pensionsansøgningen kunne afslås, hvis indtægten skønnes at udgøre et passende forsørgelsesgrundlag.

Må det betegnes som tvivlsomt, om ægtefællen i rimeligt omfang har udnyttet sine indtægtsmuligheder, må spørgsmålet herom afklares, forinden der kan tages stilling til, om der er grundlag for at tilkende pension.

VI. BØR DET SOCIALE KRITERIUM INDBYGGES I INVALIDE PENSIONS - ELLER FOLKEPENSIONSLOVEN ?

Spørgsmålet om, i hvilken pensionsart det sociale kriterium skal indbygges, vil næppe influere nævneværdigt på indholdet af kriteriet. Dette må derfor kunne indpasses i såvel invalidepensionsreglerne som i reglerne om førtidig folkepension, uden at det primære sigte - at afhjælpe de tidligere omtalte persongrupperes problemer - forflygtiges.

Afgørende for, om en anerkendelse af det sociale kriterium skal føre til en udvidelse af invaliditetsbegrebet eller en sænkning af aldersgrænsen for den førtidige folkepension, må derfor afhænge af andre faktorer end selve kriteriets indhold.

A. Udvidelse af invaliditetsbegrebet i invalide pensionsloven

Hvis det sociale kriterium skal indbygges i invalidepensionsordningen, vil det være ensbetydende med, at personer med sociale handicap ligestilles med personer med lægelige handicap, således at begge grupper får ret til samme pensionsbeløb. Sidstnævnte forhold vil betyde en ændring i relation til gældende regler, hvor sociale handicap alene berettiger til førtidig folkepension eller enkepension.

Om en sådan ligestilling er acceptabel må bl. a. afhænge af, om det vil være muligt at få en så sikker prognose over ansøgerens manglende beskæftigelsesmuligheder, at det findes forsvarligt at yde invalidepension på socialt grundlag i så relativ ung en alder som 55 år.

Under hensyn til det sociale kriteriums indhold, således som dette er skitseret ovenfor under afsnit V, må det imidlertid antages at være muligt at skaffe en prognose med en rimelig grad af sikkerhed.

I mange tilfælde af sociale handicap må man derfor konkludere, at den pågældende ligesom den, der har opnået invalidepension efter gældende regler, må formodes definitivt at have forladt arbejdsmarkedet, og rent logisk synes der derfor intet til hinder for at yde invalidepension på et højere niveau end førtidsfolkepensionen. En sådan ligestilling kan yderligere begrundes med, at undersøgelser og praktiske erfaringer måske tyder på, at der er en sammenhæng mellem på den ene side afsked og arbejdsløshed og på den anden side sygdom. Det kan derfor synes mindre rimeligt, at hvis man i to forskellige tilfælde, hvor erhvervsevnen er nedsat i samme grad eller eventuelt er helt ophævet, lader den bagvedliggende årsag være afgørende for pensionsspørgsmålet. Hvis man ved invaliditetsbedømmelsen opgiver at sondre efter, om erhvervsevnenes nedsættelse skyldes lægelige eller sociale forhold, vil princippet være på linie med princippet i bistandsloven, hvor der ikke sondres efter trangsårsager, men alene lægges vægt på et opstået bistandsbehov.

En anvendelse af det sociale kriterium inden for invalidepensionsordningen måtte efter udvalgets opfattelse betyde, at tildelingskriterierne alene vil blive ændret for personer mellem 55 og 60 år. Dette er imidlertid ikke nogen holdbar situation. Der vil formentlig hurtigt ske en afsmitning til yngre aldersgrupper, hvilket vil betyde, at det sociale kriterium får helt andre følger end tilsigtet.

Af hensyn til parallellen til enkepensionen vil det desuden være mere naturligt at foretrække en nedsættelse af aldersgrænsen for førtidig folkepension fremfor en udvidelse af invaliditetsbegrebet.

Endelig vil det være uheldigt at ændre invaliditetsbegrebet samtidig med decentraliseringen af afgørelsesmyndigheden i førtidspensionssager til de amtslige revalidering- og pensionsnævn, som i den første tid må støtte sig til de erfaringer, de nuværende centrale instanser sidder inde med vedrørende behandlingen af førtidspensionssager.

Af de ovennævnte grunde tager udvalget afstand fra tanken om at indbygge det sociale kriterium i invalidepensionen. Udvalget finder det i øvrigt tvivlsomt, om man på baggrund af kommissoriet og udvalgets sammensætning ville være kompetent til at fremkomme med forslag om ændring af invaliditetsbegrebet.

B. Nedsættelse af aldersgrænsen for førtidig folkepension

Hvis et socialt kriterium med det tidligere omtalte indhold skal indplaceres i den førtidige folkepension, betyder det, at aldersgrænsen må nedsættes fra 60 til formentlig 55 år.

En sådan nedsættelse af aldersgrænsen medfører, at personer mellem 55 og 60 år vil have mulighed for at få tillagt enten invalidepension eller førtidig folkepension. Dette forhold vil dog ikke give anledning til konflikter mellem de to regelsæt. Der er kun tale om at give folkepension til 55-60-årige, når ganske særlige sociale og arbejdsmæssige omstændigheder foreligger, derimod ikke alene på grund af svigtende helbred. Derimod må man forudse, at en aldersgrænse på 55 år for den førtidige folkepension vil have en vis indvirken på tilkendelse af invalidepension til personer mellem 55 og 60 år, idet det må forventes, at nogle personer, som ellers ville have fået tilkendt invalidepension, i stedet vil få tillagt førtidig folkepension. Det drejer sig om de sager, hvor det sociale element spiller en væsentlig rolle, f. eks. de tidligere nævnte tilfælde, hvor vurderingen af beskæftigelsesmulighederne har "løftet" ansøgeren fra laveste til mellemste invalidepension.

Med hensyn til forholdet mellem den førtidige folkepension og enkepension bemærkes, at en nedsættelse af aldersgrænsen til 55 år næppe vil skabe nogen konflikt af betydning. Dels vil den af enkepensionsloven omfattede personkreds - i hvert fald for så vidt angår enkerne - typisk ikke have haft nogen tilknytning til arbejdsmarkedet, og dels er enkepensionen af samme størrelse som folkepensionen. Spørgsmålet, om særordningerne bl. a. i enkepensionsloven bør opretholdes, er behandlet i kapitel 5.

Hvis det sociale kriterium placeres inden for den førtidige folkepension, vil man opnå, at den socialt betingede pension altid får samme størrelse i perioden fra det 60. til det 67 år uanset alderen på tilkendelsestidspunktet. Samme gunstige retstilstand ville ikke blive resultatet, såfremt det sociale kriterium i stedet skulle indbygges i invalidepensionen, idet den pensionist, der af sociale årsager fik tillagt pension som 59-årig, ville få den højere invalidepension helt frem til det 67. år, hvorimod den, der fik pension tillagt som 60-årig, måtte "nøjes" med den førtidige folkepension.

I sager, hvor ansøgeren om førtidig folkepension er mellem 60 og 67 år, vil det skitserede sociale kriterium åbne mulighed for en mildere bedømmelse

af såvel rent sociale som de blandede lægelige og sociale tilfælde. Det centrale udvalg har i disse sager været tilbøjeligt til at dispensere, når der kun er kort tid til normal tilgangsalder, jfr. herom i kapitel 1, I. B, medens man har været mere tilbageholdende, når ansøgeren er i begyndelsen af tresserne. Baggrunden for denne praksis er en vis tilbageholdenhed med at acceptere den aldersbetingede reduktion i arbejdsmuligheden, uanset at arbejdsformidlingen ikke har kunnet placere vedkommende. Det nye sociale kriterium for de 55-59-årige vil formentlig smitte af på de ældre aldersgrupper, således at arbejdsformidlingens vurdering af mulighederne for genplacering vil blive tillagt større vægt end hidtil.

VII. UDGIFTER VED NEDSÆTTELSE AF ALDERSGRÆNSEN FOR FØRTIDIG FOLKEPENSION

Ovenfor i afsnit I blev antallet af potentielle pensionister anslået til at ligge omkring 1. 500 personer under forudsætning af, at aldersgrænsen for tilkendelse af førtidig folkepension nedsættes til 55 år.

Udbetaling af førtidig folkepension til 1. 500 personer anslås at ville koste knap 2 5 mill. kr. Ved beregningen er anvendt pensions satserne pr. 1. oktober 1975.

Herfra må trækkes betydelige besparelser på andre områder, først og fremmest i form af hjælp efter bistandsloven. På den anden side vil der opstå en række udgifter som følge af pensionisternes ret til de tidligere nævnte afledede ydelser.

Da det sociale kriterium for de 55-59-årige må påregnes at medføre en lempelse af den gældende dispensationspraksis for personer mellem 60 og 67 år, må der udover de skønnede 25 mill. kr. regnes med en merudgift til pensioner til denne aldersgruppe. På den anden side vil behovet for at yde offentlig hjælp til disse personer blive mindsket.

VIII. OVERVEJELSER OM EN NY STRUKTUR PÅ FØRTIDSPENSIONSOMRÅDET

a. Udvalgets overvejelser om behovet og formen for en udvidelse af pensionsmulighederne har været baseret på forudsætningen om, at den nuværende struktur inden for førtidspensionsområdet opretholdes. Uanset denne forudsætning har der under drøftelserne været tanker fremme om, hvorledes førtidspensionsområdet kunne tilrettelægges, såfremt den gældende struktur blev opgivet, og der i stedet blev indført en "enhedspension". Baggrunden for disse overvejelser har bl. a. været et ønske om at sikre en ligelig pensionsmæssig dækning af lægelige og sociale handicap.

En mulighed ville da være, at førtidspension tildeles i form af en "erhvervs pension" helt frem til det 67. år ud fra forudsætningen om, at den erhvervsaktive alder strækker sig helt frem til dette tidspunkt. Det kompensationsprincip, som ligger til grund for den nuværende invalidepension, måtte

her føre til, at niveauet for "erhvervspensionen" skulle svare til niveauet for mellemste invalidepension. En anden mulighed ville være at sætte skellet mellem den erhvervsaktive og ikke-erhvervs aktive alder ved det 60. år. Før det 60. år måtte pension da ydes på et niveau svarende til den mellemste invalidepension, medens personer over 60 år i alle tilfælde skulle være henvist til det lavere folkepensionsniveau.

På baggrund af kommissoriet og udvalgets sammensætning har udvalget imidlertid ikke anset sig for kompetent til at foretage en vurdering af en sådan dyberegående strukturomlægning, som udover en ændring af de nuværende aldersgrænser tillige indebærer en omlægning af pensionsniveauet. Udvalget har derfor ment at kunne se bort fra sådanne løsningsmuligheder og har alene rettet sin opmærksomhed mod ordninger, der tager sigte på at løse de akutte førtids pensionsproblemer.

b. En videreførelse af den nuværende struktur inden for førtidspensionsområdet med bevarelse af de tre selvstændige pensionstyper - invalidepension, enkepension og førtidsfolkepension - gør det efter udvalgets opfattelse aktuelt at overveje, om der er behov for at forlade princippet om, at en pensionsansøger skal ansøge om tildeling af én bestemt af ovennævnte tre pensionstyper. En nyordning vil praktisk kunne gennemføres, når invalideforsikringsrettens og det centrale pensionsnævns opgaver overgår til revaliderings- og pensionsnævne.

Indfører man i stedet en regel, hvorefter der kun skal ansøges om "pension", således at revaliderings- og pensionsnævnet tager stilling til pensions art, vil man kunne undgå den uheldige situation, at tildeling af førtidig folkepension eller enkepension først finder sted, efter at pågældende har fået afslag på sin ansøgning om invalidepension. En sådan regel vil med andre ord medføre en hurtigere sagsekspedition og desuden betyde en mere ligelig behandling af ensartede tilfælde.

En sådan regel vil dog også være forbundet med ulemper. Således kan man risikere en svækkelse af den kommunale forvaltnings indflydelse, idet denne fratages muligheden for fra starten at lede sagen ind i det rette spor. Hertil kommer, at enhver pensionsansøger formentlig vil være interesseret i at få tillagt invalidepension, hvilket vil kunne føre til et væsentligt overforbrug af detaljerede lægeerklæringer.

For at undgå disse ulemper kunne man da i stedet vælge at opretholde princippet om den typebestemte pensionsansøgning, men samtidig sikre, at revaliderings- og pensionsnævnet - i lighed med den sociale ankestyrelse - får adgang til at tilkende den pension, der skønnes rigtig i det enkelte tilfælde, uanset hvilken pensionstype ansøgningen er rettet imod.

IX. UDVALGETS VURDERING AF LØSNINGSMULIGHEDER

a. Det er i udvalgets kommissorium udtalt, at der gør sig et stadigt voksende beskæftigelsesproblem gældende for ældre arbejdstagere, idet antallet af personer, der udstødes fra arbejdsmarkedet uden genplaceringsmuligheder, er stigende.

For at kunne bedømme, om de heraf opståede sociale vanskeligheder bør løses ved en udvidelse af adgangen til at opnå førtidspension eller på anden vis, har udvalget gennem foreliggende statistisk materiale forsøgt at danne sig et indtryk af omfanget og arten af de ældres beskæftigelsesproblemer.

Udvalget har imidlertid fundet, at dette materiale er ret spinkelt, og at det derfor ville være ønskeligt med yderligere materiale til belysning af problemerne. På trods af, at udvalgets viden om disse spørgsmål således ikke er så dybtgående, som man kunne ønske, har udvalget alligevel ment at burde fremkomme med en vurdering.

Udvalget ønsker at fremhæve, at eventuelle senere statistiske undersøgelser samt udviklingen på arbejdsmarkedet kan forrykke billedet og derved påvirke resultatet af udvalgets overvejelser.

b. Udvalget har i de foregående afsnit beskrevet følgende løsningsmuligheder:

1. Ydelse af varig kontanthjælp efter bistandsloven,
2. udvidet adgang til invalidepension efter et socialt kriterium,
3. udvidet adgang til førtidig folkepension efter et socialt kriterium.

I det følgende har udvalget søgt at klarlægge, hvilke af løsningsmulighederne man mener at kunne anbefale, og hvilke løsningsmuligheder udvalget må fraråde.

Samtlige medlemmer af udvalget tager afstand fra at løse problemerne ved at udvide mulighederne for at opnå invalidepension.

Et flertal af udvalgets medlemmer (medlemmerne udpeget af Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, socialministeriet, sikringsstyrelsen, arbejdsministeriet, Landsorganisationen i Danmark, Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer og socialforskningsinstituttet) finder, at problemerne bør løses ved en nedsættelse af aldersgrænsen for den førtidige folkepension fra 60 år til 55 år. Flertallet anbefaler denne løsning ud fra en erkendelse af, at udstødningen fra arbejdsmarkedet i mange tilfælde er definitiv, og at det derfor ud fra menneskelige og måske også samfundsøkonomiske hensyn vil være rigtigt at vælge den faste pensionsydelse fremfor varig kontanthjælp efter bistandsloven.

Det er dog en absolut forudsætning, at arbejdsformidlingen er i stand til at give en fyldestgørende vurdering af pågældendes beskæftigelsessituation, herunder hvad der er gjort for at skaffe beskæftigelse.

Det må således gøres til en nødvendig - men ikke tilstrækkelig - betingelse for pensionstilkendelse til personer under 60 år, at revaliderings- og pensionsnævnet fra arbejdsformidlingen har modtaget en udtalelse om, at pågældende skønnes at være varigt uplacabel på arbejdsmarkedet.

Flertallet finder dog, at usikkerheden med hensyn til persongruppens størrelse - og dermed også til de økonomiske virkninger - gør det nødvendigt, at nedsættelsen af aldersgrænsen i første omgang alene gennemføres som en tidsbegrænset ordning, således at socialministeren automatisk efter en vis periode (f.eks. 5 år) tager ordningen op til revision. Flertallet finder ligeledes, at selve pensionstildelingen - der skal ske på grundlag af det skitserede sociale kriterium - bør gøres tidsbegrænset til f.eks. 2 år ad gangen,

og at kommunerne bør forpligtes til løbende at gøre forsøg på at genetablere kontakten til arbejdsmarkedet. Hvis denne sociale opfølgning ikke resulterer i genplacering, skal spørgsmålet om en varig pensionsret tages op ved det fyldte 60. år.

Isoleret set vil den skitserede udvidelse af adgangen til førtidig folkepension medføre et administrativt merarbejde. Merarbejdet omfatter ikke alene den administrative indsats i forbindelse med selve pensionstildelingen, men også den løbende sociale opfølgning og genoptagelsen af den enkelte sag ved tilkendelsesperiodens udløb. Omfanget af dette merarbejde - der på landsbasis med betjnelig usikkerhed er skønnet til at dreje sig om ca. 1. 500 sager om året - vil dog for den enkelte kommune være af så beskedent omfang, at det ikke kan tale imod den foreslåede forsøgsordning.

Når henses til, at en udvidelse af adgangen til førtidig folkepension kan betragtes som alternativet til ydelse af varig kontant hjælp efter bistandsloven, vil der være tale om administrativ lettelse for socialforvaltningen, men samtidig et merarbejde for arbejdsformidlingen. Ydelse af varig kontant hjælp efter bistandsloven forudsætter i hvert enkelt tilfælde en indgående skønsmessig trangsvurdering, herunder en vurdering af mulighederne for genplacering på arbejdsmarkedet.

Det må fremhæves, at der igennem forsøgsordningen vil fremkomme et værdifuldt materiale til brug ved bedømmelsen af den midlertidige lovs konsekvenser.

Medlemmerne udpeget af Landsorganisationen i Danmark og Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer kan som nævnt tilslutte sig flertallets indstilling, for så vidt angår udvidet adgang til tildeling af førtidig folkepension på et rent socialt grundlag. Medlemmerne har under hensyn til det ret spinkle erfaringsgrundlag intet at indvende imod, at tildelingene gøres tidsbegrænsede, eller at ordningen tages op til revision efter en periode på 5 år.

Medlemmerne udpeget af Landsorganisationen i Danmark og Fællesrådet for danske tjenestemand- og funktionærorganisationer kan derimod ikke acceptere, at arbejdsløshedsforsikrede lønmodtagere - inden udløbet af den periode, hvor de er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge - kan henvises til at søge førtidig folkepension, idet en sådan tvungen overgang til førtidig folkepension ville være i strid med det forsikringsprincip, arbejdsløshedsloven bygger på.

Udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge er betinget af kontingentindbetaling, og endvidere har disse medlemmer af udvalget påpeget, at der som yderligere betingelser for dagpengebetaling via A-kasserne kræves

at medlemmet har en anciennitet i A-kassen på mindst 6 måneder,

at medlemmet ikke er selvforskyldt ledig,

at medlemmet står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet (og eksempelvis ikke er sygdomsramt).

Medlemmet er forpligtet til at påtage sig passende anvist arbejde. Arbejdsledige bliver desuden til stadighed kontrolleret af arbejdsformidlingen.

På denne baggrund finder de af LO og FTF udpegede medlemmer, at ældre arbejdsløshedsforsikrede lønmodtagere tidligst skal kunne overføres til førtidspension, når dagpengeretten i arbejdsløshedsforsikringen ophører.

Et mindretal af udvalget (medlemmerne udpeget af finansministeriet, budgetdepartementet, og Dansk Arbejdsgiverforening) finder, at de af flertallet anførte argumenter for, at der på nuværende tidspunkt bør ske en nedsættelse af aldersgrænsen for tildeling af førtidig folkepension, ikke kan tillægges så stor vægt, at man, endnu inden bistandsloven er trådt i kraft, bør foreslå en ny lovgivning. Det sociale kriterium, som lægges til grund ved tildeling af førtidspension, indeholder en vurdering af, hvorvidt det med rimelighed kan antages, at den pågældende arbejdstager igen vil kunne opnå beskæftigelse. Denne vurdering vil efter mindretallets opfattelse afhænge af såvel de aktuelle beskæftigelsesmuligheder som af den pågældendes eget ønske om at genindtræde på arbejdsmarkedet. Under en lavkonjunktur med et stort antal ældre arbejdsløse vil det være forbundet med betydelige vanskeligheder at afgrænse de personer, som heller ikke i en gunstigere beskæftigelsessituation vil kunne opnå beskæftigelse. Mindretallet er endvidere betænkeligt ved den effekt, som flertallets forslag vil kunne få på de bestræbelser, der udfoldes med henblik på at bevare de midaldrende og ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet, når vanskeligheder opstår f.eks. på grund af begyndende alderdomssvækkelse eller strukturændringer i erhvervslivet.

I konsekvens heraf kan mindretallet ikke tilslutte sig, at det ud fra samfundsøkonomiske hensyn vil være at foretrække førtidspensionering frem for ydelse af varig kontant hjælp efter bistandsloven, idet dette synspunkt bygger på en antagelse om, at det vil være muligt alene at tilkende førtidspension til personer, for hvem det under alle omstændigheder er udelukket, at de vil kunne genindtræde på arbejdsmarkedet.

Synspunktet forudsætter endvidere, at nogle af disse personer vil søge og opnå deltidsbeskæftigelse efter pensionstilkendelsen, fordi de inden for visse grænser kan have en arbejdsindkomst, uden at der sker en nedsættelse af pensionen - i modsætning til reglerne for udmåling af varig kontant hjælp, som hævdes at modvirke lysten til at søge hjælpen suppleret med arbejdsindkomst. Mindretallet vil ikke afvise, at udmålings reglerne kan have en sådan effekt. Tillægges den virkning afgørende betydning, finder mindretallet det imidlertid mere nærliggende at tage udmålingsreglerne for kontanthjælp op til nærmere overvejelse i en bredere sammenhæng frem for at foreslå en nedsættelse af aldersgrænsen for tildeling af førtidspension.

Mindretallet har endelig anført, at det foreliggende forslag vil medføre personalemæssige udvidelser for arbejdsformidlingen, idet forslaget forudsætter, at arbejdsformidlingen er i stand til at give en fyldestgørende vurdering af beskæftigelsessituationen for den person, som i givet fald vil kunne få førtidspension. Der henvises i denne forbindelse til arbejdsministeriets skrivelse af 11. juni 1974, jfr. afsnit V, punkt D, hvori siges, at arbejdsformidlingen ikke på nuværende tidspunkt vil kunne yde en øget medvirken i forbindelse med afgivelse af vurderinger til brug for spørgsmålet om førtidspensionering.

Kapitel 3

Indførelse af fleksibel pensionsalder

I tilknytning til overvejelserne om en udvidelse af adgangen til at opnå førtids-pension skal udvalget efter sit kommissorium overveje indførelsen af en ordning med fleksibel pensionsalder inden for visse grænser, herunder spørgsmålet om bestemte særligt udsatte erhvervsgrupper kan tillægges en fortrinstilling.

Ønsket om en nærmere belysning af muligheden for en ordning med fleksibel pensionsalder skyldes i første række det tidligere omtalte voksende beskæftigelsesproblem for ældre arbejdstagere.

Ønsket om større fleksibilitet i den offentlige pensionsordning understreges imidlertid også af det forhold, at en fast aldersgrænse har vist sig at have en afgørende betydning for tilbagetrækningsmønstret. En fast aldersgrænse virker fremmede på afgang fra arbejdsmarkedet, og dette vil antagelig være tilfældet, uanset om man i den offentlige pensionsordning har valgt en relativ høj eller relativ lav pensionsalder. Disse forhold synes i sig selv at tale for et socialt pensionssystem med størst mulig fleksibilitet, således at der på den ene side tages hensyn til samfundets interesse i en sikring af produktionen og en begrænsning af det offentlige udgifter til pensioner og på den anden side tages hensyn til den enkeltes interesse i en større mulighed for individuel fastsættelse af pensioneringstids punktet.

Forskelligt statistisk materiale til belysning af tilbagetrækningsårsagerne, herunder den i den offentlige pensionsordning fastsatte aldersgrænse, er omtalt i bilag 9.

Udvalget har som udgangspunkt drøftet, ad hvilke veje man kan nå frem til en ordning med fleksible aldersgrænser inden for folkepensionen. Man har således drøftet et system, hvor retten til pension ikke er gjort afhængig af opnåelse af en bestemt alder, men i stedet er knyttet til den funktionelle alder (afsnit I). Endvidere har man drøftet en ordning med ekstraordinær lav pensionsalder inden for særlige erhverv (afsnit II). Endelig har udvalget overvejet et system med variable aldersgrænser inden for visse aldre med valgmulighed mellem førtidigt pensionsudtag og udskudt pensionsudtag (afsnit III).

I. FUNKTIONEL PENSIONSALDER

I sine overvejelser om mulighederne for at indføre mere fleksible aldersgrænser i den sociale pensionsordning har udvalget indledningsvis drøftet, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at have en fast pensionsalder knyttet til opnåelse af en bestemt alder, eller om man eventuelt helt burde opgive begrebet "pensionsalder".

Aldersgrænsen i den offentlige pensionsordning fastsættes under hensyn til en række forhold. I første række må nævnes, at aldersgrænsen fastlægges

ud fra et skøn over, hvilke aldersgrupper der i almindelighed kan siges at være erhvervsudnyttelige. Personer under den fastsatte pensionsalder antages principielt at kunne klare erhvervsarbejde frem til pensionsdagen, hvorefter de formodes at måtte ophøre med udearbejde, således at pensionen fra dette tidspunkt er hovedelementet i indkomstgrundlaget. Man kan sige, at den faste aldersgrænse således bygger på en gennemsnitsbetragtning om, at den overvejende del af befolkningen ved pensionsalderens indtræden fysiologisk befinder sig på et udviklingstrin, hvor den aldersbetingede nedsættelse af arbejdskapaciteten gør tilbagetrækning til pensionisttilværelsen nødvendig.

Takten, hvori denne aldersbetingede nedsættelse af arbejdskapaciteten foregår, er imidlertid individuel og bl. a. afhængig af medfødte anlæg samt helbredstilstand og sociale forhold. Disse forhold kunne pege i retning af et pensionssystem, hvor hovedvægten lægges på, hvilken arbejdskapacitet den enkelte har i behold. Pensioneringstidspunktet måtte i et sådant pensionssystem med funktionel pensionsalder være afhængigt af, om pågældende fysiologisk har nået et sådant udviklingstrin, at han ikke længere evner at opfylde de krav, arbejdslivet stiller.

Enhver pensionstildeling måtte ved en ordning med funktionel pensionsalder forudsætte en nøje undersøgelse og begrundet vurdering af arbejdskapaciteten, og de pensionsbevilgende myndigheder måtte have et meget udstrakt samarbejde med de arbejdsformidlende organer.

Selvom det næppe er muligt at opstille pålidelige generelle kriterier for fastsættelsen af den funktionelle alder, vil man med moderne testmetoder kunne komme en persons potentielle beskæftigelsesmuligheder meget nær. På revalideringsinstitutioner og arbejdsklinikker m. v. udføres i dag ved differentierede testninger en nøje vurdering af klienternes arbejdskapacitet, ligesom man skønner over, om det i en given arbejdsmarkedssituation er muligt at omsætte en i teorien bestående resterende arbejdssevne i praktisk, indkomstgivende arbejde.

Testning af enhver, der på grund af alder eller på grund af helbredsmæssige eller sociale forhold ønsker pensionering, vil dog administrativt set være uhyre krævende. Der vil være tale om en meget kostbar foranstaltning, som vil være både tid- og personalekrævende.

En skønsmæssig opgørelse over den årlige tilgang af automatisk berettigede pensionister viser, at nytilgangen af enlige kvinder mellem 62 og 66 år med folkepension udgør ca. 5-6.000 personer, medens nytilgangen af enkepensionister udgør ca. 2.400 personer. Endelig udgør nytilgangen af personer med folkepension fra det 67. år (d.v.s. personer, som ikke i forvejen har oppebåret pension) ca. 19.000. Da det årlige antal ansøgninger om invalidepension og førtidig folke- og enkepension udgør ca. 22.000, vil en overgang til funktionel pensionsalder således betyde en væsentlig forøgelse af antallet af skønsmæssigt behandlede pensionsbegæringer. Spørgsmålet er imidlertid, om stigningen i antallet af disse pensionsbegæringer ikke vil være større end ovenfor anslået, i hvert fald i en overgangsperiode.

En helt igennem fleksibel pensionsordning helt uden aldersgrænse vil også medføre en betydelig usikkerhed for både arbejdstagere og arbejdsgivere. Både arbejdstager og arbejdsgiver har således behov for en vis påregnelighed med hensyn til fratrædelsestidspunktet. Arbejdsgivere vil lettere kunne disponere med henblik på erstatning af arbejdskraft og eventuelle omorganisa-

tioner o.l. , og arbejdstagere burde have bedre mulighed for at planlægge pensionisttilværelsen og burde lettere kunne omstille sig, når det vides, hvornår fratrædelsen skal ske, end når dette er mere usikkert.

En funktionel pensionsordning måtte forudsætte en samordning med andre offentligretlige pensionsordninger, der bygger på faste aldersgrænser, f.eks. tjenestemandspensionen. Det ville således være nødvendigt at skabe harmoni mellem de vurderinger, der i forskellige relationer måtte blive foretaget af ansøgerens arbejdssevne.

På baggrund af det anførte har udvalget fundet, at funktionel pensionsalder ikke kan tænkes anvendt som grundprincip inden for alderspensionen i den sociale pensionsordning. Funktionel alder må snarere ses som den bærende idé bag de gældende dispensationsordninger vedrørende førtidig folke- og enkepension.

I forbindelse med drøftelserne om funktionel pensionsalder har der i udvalget været peget på socialreformkommissionens overvejelser om virksomheden i de kommende revaliderings- og pensionsnævn. Fra kommissionens side var det tanken, at der samtidig med oprettelsen af disse nævn burde ændres i tildelingskriterierne for førtidspensionerne, således at der i højere grad skulle foretages en konkret behovsvurdering uafhængig af faste aldersgrænser.

Det er ikke usandsynligt, at der selv uden lovændring vil ske en bedre belysning af det sociale element, når afgørelsen af disse sager henlægges til revaliderings- og pensionsnævnene, som formentlig vil arbejde i nært samarbejde med primærkommunerne.

I sammenhæng hermed har det fra flere sider været fremhævet, at en højere prioritering af det sociale element også ligger bag tanken om en eventuel udvidelse af adgangen til førtidig folkepension for de personer, som det efter arbejdsformidlingens opfattelse ikke er muligt at placere på arbejdsmarkedet, jfr. kapitel 2.

II. TIDLIG PENSIONSALDER INDEN FOR SÆRLIGE ERHVERVSGRUPPER

Udvalget har overvejet, om særlige erhvervsgrupper bør have en lavere pensionsalder end den sædvanlige.

Ved drøftelsen af dette spørgsmål har i første række været henvist til, at arbejdet inden for visse erhverv stiller sådanne krav til fysisk udholdenhed, at mange arbejdstagere har vanskeligt ved at bestride arbejdet, indtil normal pensionsalder er nået.

Af statistisk materiale vedrørende tilkendelse af førtidig folkepension fremgår, at henimod 50% af de mandlige ansøgere er ufaglærte, især arbejdsmænd, og af de kvindelige ansøgere såvel gifte som ikke-gifte er ca. 65% af de erhvervsmæssigt beskæftigede ufaglærte. Til sammenligning kan anføres, at folketællingen i 1970 viste, at ca. 30% af mænd i aldersgruppen 60-64 år er ufaglærte, og at ca. 33% af kvinderne i den samme aldersgruppe var ufaglærte. Af de mandlige ansøgere til førtidig folkepension er ca. 33% selvstændige og de fleste inden for fysisk krævende erhverv som landbrug og fiskeri. Denne procentandel svarer stort set til andelen af selvstændige i aldersgruppen 60-64 år ved folketællingen i 1970.

Yderligere kan nævnes socialforskningsinstituttets undersøgelse fra 1962 af de ældres tilbagetrækning. En oversigt over tilbagetrækningsårsagerne inden for forskellige stillings grupper viser således, at svigtende helbred især er fremherskende blandt faglærte og ufaglærte arbejdere (40%), og at også selvstændige, hvad enten der er tale om landmænd eller selvstændige i byerhverv, i vidt omfang (36%) angiver svigtende helbred som ophørsgrund. Kun 10% af funktionærgruppen angav svigtende helbred som årsag. Ophørsgrunden "arbejdet blev for trættende" er især fremherskende blandt de selvstændige og især blandt selvstændige landmænd (31%). Henholdsvis 12 og 11% af de faglærte og ufaglærte arbejdere angav træthed som årsag, medens kun 4% af funktionærerne svarede således.

I Norge er der oprettet særlige pensionsordninger med lav pensionsalder for erhvervsgrupper som sømænd (60 år), skovarbejdere og fiskere (65 år), og grubearbejdere har både ret og pligt til at ophøre ved det 65. år.

I Sverige har været overvejet en lavere pensionsalder inden for den almindelige sociale pensionsordning for visse erhvervsgrupper, f.eks. minearbejdere, men overvejelserne har endnu ikke ført til noget resultat.

A. Tidligere overvejelser herhjemme

I Danmark har spørgsmålet været rejst af Dansk Fiskeriforening og Danmarks Havfiskeriforening, som i en fælles henvendelse af 20. februar 1969 til socialreformkommissionen gjorde gældende, at det opslidende arbejde under vanskelige vejrforhold rent fysisk kræver mere af fiskerne end af udøverne af andre erhverv, og at erhvervsfiskerne, selv om de mere eller mindre har helbredet i behold, allerede i begyndelsen af 60-årsalderen må høre op med deres erhverv uden væsentlige udsigter til at kunne gå over til andet arbejde af større indtægtsgivende karakter.

Et udvalg under landbokommissionen afgav i 1969 beretning om muligheden for som led i strukturrationaliseringen i landbruget at etablere en førtidspensioneringsordning.

Det erkendes i udvalgets beretning, at udviklingen i landbruget for mange, især ældre landbrugere, har betydet sociale problemer, som det er rimeligt, at der søges tilvejebragt løsning på. Det påpeges imidlertid, at problemer af tilsvarende art også forekommer inden for andre grene af erhvervslivet, hvor der foregår en væsentlig strukturforandring, og at disse problemer derfor formentlig bør løses gennem den sociale lovgivning efter ensartede retningslinier. Udvalget forventede derfor, at disse spørgsmål måtte indgå i socialreformkommissionens overvejelser.

B. Udvalgets vurdering

Udvalget er opmærksomt på, at andre årsager end fysisk hårdt arbejde kan motivere ønsket om en lavere pensionsalder for visse erhvervsgrupper.

Således må psykisk belastende forhold ved arbejdet formentlig lige så vel som fysisk belastende arbejde kunne medvirke til en nedsættelse af arbejdssejnen.

Demæst vil strukturforandringerne inden for særligt udsatte erhverv i særlig grad medføre beskæftigelsesmæssige problemer for ældre arbejdstagere.

Da mange arbejdstagere på et eller andet tidspunkt skifter erhverv, vil en graduering af tilgangsalderen efter erhverv forudsætte et betydeligt kontrolapparat.

Til belysning af "vandringen" mellem erhvervsgrupperne kan nævnes en i Statistiske Efterretninger nr. 73 1972 refereret analyse af bruttoforskydningerne i arbejdsstyrkens sammensætning. Som et hovedresultat er fremhævet, at nettoforskydningerne i arbejdsstyrkens størrelse og sammensætning som altovervejende hovedregel er resultatet af meget store bruttoforskydninger. Selv om beskæftigelsen inden for et givet erhverv har været ret konstant fra tælling til tælling, viser en opgørelse af bruttoforskydningerne, at person-sammensætningen er ændret betydeligt.

Udvekslingen af arbejdskraft finder i særlig grad sted mellem landbruget, fremstillingsvirksomhed og bygge- og anlægsvirksomhed. Eksempelvis kan nævnes, at afgangene i 1970-71 fra bygge- og anlægsvirksomhed til fremstillingsvirksomhed var på 8, 3%, men at der samtidig var en tilgang fra fremstillingsvirksomhed på 10, 1%.

Til supplerung af denne analyse kan nævnes nogle resultater fra socialforskningsinstituttets ældreundersøgelse. En undersøgelse af stillingsændringer gennem livet viste, at en betydelig del af de ældre er sluttet med et andet arbejde, end det de har haft det meste af livet. Godt 28% af de mænd, der endnu var erhvervsaktive på undersøgelsestidspunktet, og 14% af de tilbagetrukne havde således skiftet stilling. Da det yderligere viste sig, at 40% af stillingsændringerne skete efter det 60. år, bemærker instituttet, at det ser ud til, at stillingsændring ikke er et ualmindeligt led i tilbagetrækningsprocessen, hvad enten dette skyldes, at den ældre tvinges til at ændre stilling, eller det er i overensstemmelse med pågældendes ønsker.

Det foreliggende materiale peger således på, at "vandringen" mellem erhvervsgrupperne er ret betydelig. Betydelige afgrænsningsproblemer vil således gøre sig gældende, og medmindre der iværksættes en stadig kontrol af den enkelte arbejdstagers placering på arbejdsmarkedet, vil det antagelig være yderst vanskeligt at afgøre, om pågældende i løbet af sin erhvervsaktive tid og navnlig i slutfasen af denne har optjent ret til en lavere pensionsalder.

Selvom der må antages at være et vist behov for en særlig lav pensionsalder for arbejdstagere med langvarig beskæftigelse inden for visse erhverv, har udvalget fundet, at det næppe vil være muligt at differentiere aldersgrænserne inden for den almindelige pensionsordning i en sådan grad, at der på retfærdig måde tages hensyn til de forskellige erhvervsgrupper.

Udvalget finder det endvidere uheldigt med en erhvervsgraderet pensionsalder, da man må forudse, at antallet af pensionister vil stige under dårlige konjunkturer, uden at der vil ske et tilsvarende fald under gode konjunkturer.

En lavere pensionsalder for særligt udsatte erhverv kan endvidere tænkes at nedsætte motiveringen for en omstilling til et mere rentabelt erhverv eller motiveringen til at søge beskæftigelse i lettere produktion inden for samme erhverv.

Administrativt set vil en ordning med tidlig pensionsalder inden for særlige erhvervsgrupper være vanskelig og ressourcekrævende at administrere,

og endelig kan det siges, at udviklingen inden for de sociale ordninger i Danmark går fra tidligere tiders opsplittede ordninger mod ordninger, der omfatter hele befolkningen, f.eks. kan nævnes folkepensionen og den nye dagpengeordning, og at en særstilling for visse erhverv vil kunne skabe en uønsket fortrinsstilling for visse grupper.

III. FLEKSIBEL PENSIONSALDER MED VALGMULIGHED MELLEM TIDLIGT PENSIONSUDTAG OG UDSKUDT PENSIONSUDTAG

Med fleksibel pensionsalder tænkes i dette afsnit alene på ordninger, hvor pensionisten uafhængigt af helbred og sociale forhold kan vælge at fremskynde eller udsætte pensioneringstidspunktet mod til gengæld at få udbetalt henholdsvis en reduceret eller forhøjet pension. Med denne afgrænsning vil adgangen til ved dispensation at få tillagt invalidepension eller førtidig folke- og enkepension falde uden for rammerne af dette afsnit.

For så vidt angår den historiske baggrund for og de nugældende regler om ventetillæg til folkepensionen henvises til kapitel 1, II, som også indeholder en kort omtale af fleksible aldersgrænser inden for tjenestemandspensionen, pensionsforsikringerne, pensionskasserne og ATP.

Endvidere henvises til kapitel 1, IV, B, om de svenske regler om fleksibel pensionsalder.

Udvalget har nedenfor under afsnit A-L overvejet, hvorledes en ordning med fleksibel pensionsalder kunne tænkes udformet inden for folkepensionen.

De hidtidige regler i folkepensionsloven om ventetillæg er ved lov af 18. juni 1975 blevet suppleret med en ny ventetillægsordning, der trådte i kraft den 1. juli 1975. Lovforslaget med bemærkninger er medtaget som bilag 10.

Loven af 18. juni 1975 går ud på, at der ydes et ventetillæg på 5% for hvert halve år, pensionsudtaget udsættes efter det 67. år. Det maksimale ventetillæg udgør 30%, svarende til at pensionsudtaget udsættes til det 70. år.

Procentsatserne er fastsat i overensstemmelse med de satser, der gælder for ATP. Ventetillæg efter perioder på $\frac{1}{2}$, 1, 1½, 2, 2½ og 3 år udgør herefter 5, 10, 15, 20, 25 og 30% af det til enhver tid udbetalte grundbeløb.

Ventetillæggene skal ifølge de nye regler beregnes i procent af grundbeløbet - og ikke af pensionstillægget - ved venteperiodens afslutning, ændret og reguleret på samme måde som grundbeløbet i øvrigt. Herved opnås automatisk pris- og velstandsregulering af ventetillæggene. Loven forudsætter, at der kan ydes pensionstillæg efter almindelige regler. Da ventetillæg er en del af folkepensionen, indgår det ikke i indtægtsopgørelsen til brug ved beregningen af pensionstillæggets størrelse.

I bemærkningerne til lovforslaget er det om de økonomiske virkninger anført, at besparelsen på pensionsbudgettet i finansåret 1975-76 skønnes til 74 mill. kr., i finansåret 1976-77 til 148 mill. kr. og i finansåret 1977-78 til 222 mill. kr.

Der har også tidligere været forslag fremme om indførelse af fleksibel pensionsalder. Det radikale Venstres folketingsgruppe fremsatte således i oktober 1973 en række forslag til sociale besparelser, herunder et forslag

om, at der åbnes adgang til at fremskynde eller udskyde pensionsudtaget. På nærværende sted skal blot fremhæves nogle hovedpunkter, idet forslaget i sin helhed er medtaget som bilag 11 til rapporten.

Ifølge forslaget skulle personer, der er fyldt 67 år, stimuleres til at vente med at få folkepension til senere mod til gengæld at få en mærkbar højere pension pr. år. Omvendt skulle folkepensionen kunne opnås før det 67. år, men med et nedsat årligt beløb. Pensionisten skulle ifølge forslaget til enhver tid kunne "fortryde", give foreløbigt afkald på folkepensionen, og senere få den forhøjede pension for at have ventet.

Forslaget skulle tilskynde de ældre til at anvende de kræfter, de til enhver tid har, i erhvervsarbejde. Forslaget byggede endvidere på en formodning om, at samfundet på trods af forhøjede ventetillæg vil tjene på, at flest muligt af de ældre forbliver erhvervsaktive (produktionstilvæksten), og på at det offentlige i det lange løb vil spare ca. 100 mill. kr. årligt. Skønnet over det offentliges besparelse byggede på, at 3.000 af hvert års 45-50. 000 nye 67-årige udskyder pensionering, hvis der i de følgende år ydes kompensation på aktuarmæssigt grundlag. Hvis tilbagetrækning fra arbejdslivet gennemsnitlig udskydes 2 år, skønnedes, at det offentliges gevinst det første år ville udgøre et beløb i størrelsesordenen 75 mill. kr. i form af merskat, sparet pension og andre sociale ydelser, det næste år 150 mill. kr. På længere sigt skulle den årlige besparelse blive ca. 100 mill. kr.

Det er i Sverige besluttet at ændre reglerne om fleksibel pensionsalder. Som nævnt ovenfor i kapitel 1, afsnit IV, er der efter gældende regler adgang til at foretage tidligt pensionsudtag allerede fra det 63. år. Pensionen reduceres da med 0,6% for hver måned, pensionisten mangler i at fylde 67 år, som er den normale pensionsalder.

Fra 1. juli 1976 nedsættes den almindelige pensionsalder fra 67 år til 65 år både inden for folkepensionen og ATP. På baggrund af den svenske Pensionsålderskommittés betænkning "Rorlig pensionsalder" (jfr. bilag 12) fremsatte den svenske regering den 13. marts 1975 lovforslag om ændrede regler om fleksibel pensionsalder. Lovforslaget blev vedtaget den 5. juni 1975.

Med virkning fra den 1. juli 1976 sænkes aldersgrænsen for at foretage tidligt pensionsudtag fra 63 år til 60 år. Samtidig ændres reduktionsfaktoren fra 0,6% pr. måned til 0,5% pr. måned.

Som en nydannelse er endvidere vedtaget, at man ved tidligt udtag skal kunne vælge mellem at udtage hele eller kun halvdelen af pensionen. Udtages halvdelen af pensionen ved det 60. år, medens udtaget af den anden halvdel udskydes til det 70. år, vil reduktionen som følge af det tidlige udtag og tillægget som følge af det udskudte udtag godt og vel opveje hinanden, således at pensionen fra det 70. år har samme størrelse, som hvis den havde været udtaget ved den normale pensionsalder på 65 år.

Inden for OECD-landene i øvrigt er fleksibel pensionsalder et velkendt begreb. For så vidt angår tidligt pensionsudtag er der i flere landes pensionsordninger mulighed for at udtage pensionen med et reduceret beløb fra *ét* til fem år før den normale pensionsalder. Dette er således tilfældet i de nationale pensionsordninger i Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland og Japan. Reduktionen udgør almindeligvis 5% årlig.

Der er større forskelle i udformningen af ordningerne med udsat pensionsudtag. I nogle lande kan pensionsbegæringen kun udsættes i et begrænset

antal år. Dette er f. eks. tilfældet i Vesttyskland (højst 2 år med et tillæg på 0, 6% pr. måned) og i Belgien (højst 5 år med et tillæg for mænd på 1/45 og 1/40 for kvinder). I andre lande er der i stedet sat et loft over det pensionsbeløb, det er muligt at optjene. I Frankrig begrænses pensionen således ved en maksimal optjeningsstid på 31 år, og pensionen ved det 65. år kan ikke overstige 50% af den pensionsgivende indtægt. Personer, som ikke har fuld optjeningsstid, kan dog fra det 60. år ved at vente med at udtage pensionen, opnå et årligt tillæg på 5% af allerede optjente pensionsrettigheder. I Italien begrænses pensionen alene ved, at den maksimale optjeningsstid er 40 år. I Finland udbetales et ventetillæg på 12, 5% af folkepensionens grundbeløb. Den størst mulige forhøjelse er 62, 5% svarende til, at pensionen udskydes i 5 år.

A. Begreb

I det følgende forstås ved fleksibel pensionsalder en ordning, der principielt hviler på en fast aldersgrænse for alderspension, men med valgfrihed til at udtage en livsvarig reduceret pensionsydelse fra et tidligere tidspunkt eller til at udsætte begæringen mod at få en forhøjet pension. Der er med andre ord tale om en ordning, hvor der ved tidligt udtag udbetales et mindre beløb i en længere årrække, medens der ved udskudt udtag udbetales et højere beløb i en kortere årrække.

Man har allerede i det gældende system i et vist omfang fraveget princippet om den faste aldersgrænse. Af hver årgang 67-årige kvinder har således ca. 80% allerede pension ved 66-års alderen, og af hver årgang 67-årige mænd har ca. 30% allerede pension ved det 66. år.

Som det fremgår af disse procenter, er der allerede i det gældende pensionssystem betydelige afvigelser fra den almindelige aldersgrænse på 67 år. Bortset der fra kvindernes særrettigheder med hensyn til pensioneringstidspunktet, afspejler tallene den smidighed, der er indbygget i pensionssystemet via tilkendelse af førtidspension eller invalidepension. Yderligere smidighed kan begrebsmæssigt tilføres pensionssystemet dels ved en lempelse af kriterierne for tildeling af førtidspension og invalidepension (jfr. udvalgets overvejelser herom kapitel 2) og dels ved at åbne adgang for den enkelte borger til selv inden for visse grænser at bestemme pensioneringstidspunktet. Det er den sidstnævnte udvidelse af pensionsbegrebet, der i dette afsnit er gjort til genstand for udvalgets overvejelser.

Tanken om at give den enkelte større mulighed for at få indflydelse på tilbagetrækningsstidspunktet er baseret på den kendsgerning, at der er store individuelle variationer i arbejdslevnen ved forskellige aldre. Det tab i arbejdslevnen, som kommer med årene, indtræder gradvis, men kommer ikke i samme alder hos alle. Endvidere varierer de krav, som stilles i forskellige erhverv.

Disse forhold har medført, at udvalget har ment at burde overveje en ændring af pensionsmulighederne, således at aldersgrænsen i den offentlige pensionsordning kan sænkes eller forhøjes efter ønske. Der vil herved blive mulighed for pensionering på et tidligere tidspunkt end det normale, når den enkelte er kørt trætt, eller fra et senere tidspunkt, såfremt vedkommende stadig har arbejdslevnen i behold.

Fleksibel pensionsalder, hvor den enkelte inden for visse grænser selv kan bestemme pensioneringstidspunktet, giver mulighed for en mere glidende overgang fra den erhvervsaktive tid til tilværelsen som pensionist.

Tidligt pensionsudtag kombineret med deltidsarbejde - i det omfang det er muligt at opnå denne form for beskæftigelse - vil medføre en gradvis indtægtsnedgang og dermed en økonomisk blidere overgang til pensionisttilværelsen. Foruden en økonomisk blidere overgang til pensionisttilværelsen vil det også psykisk være mere tilfredsstillende gradvis at nedtrappe arbejdsindsatsen efter kræfterne og gå over til deltidsbeskæftigelse kombineret med en reduceret pensionsydelse. Alternativet vil i nogle tilfælde måske være fuldstændig udstødning fra arbejdsmarkedet, således at der, hvis pågældende ikke er berettiget til førtidspension, må ydes offentlig hjælp.

Også i tilfælde af udsat pensionsudtag bliver overgangen til tilværelsen som pensionist økonomisk set mere glidende. Personer, der fortsat er erhvervsaktive, vil ved udskudt pensionsudtag opnå, at indtægtsnedgangen på grund af den forhøjede pensionsydelse vil blive mindre følelig.

Man kan dog ikke se bort fra en vis risiko for, at pensionsordningens økonomiske konsekvenser kan blive vanskeligt overskuelige for den enkelte. Pensionister, der før tiden har udtaget pensionen med et livsvarigt reduceret beløb i tillid til, at en arbejdsindtægt vil fortsætte, har måske set for optimistisk på egne beskæftigelsesmuligheder. Når arbejdsindtægten ophører, måske før påregnet, vil pågældende i modstrid med princippet i folkepensionsloven være henvist til et indtægtsniveau under den nuværende folkepension, hvis størrelse skulle dække behovet for personer uden anden indtægt end folkepensionen.

Den enkeltes økonomiske planlægning af tilbagetrækningen fra arbejdslivet vanskeliggøres ikke alene af bedømmelsen af de fremtidige arbejdsmuligheder, men også af det forhold, at lovgivningen på talrige områder - navnlig skatte- og boliglovgivningen - ændres meget hyppigt.

B. Personkreds

Ved ordninger med fleksibel pensionsalder ydes pension uden forudgående individuel bedømmelse af pensionistens helbred eller sociale forhold.

Den enkelte kan inden for visse grænser frit vælge tidspunktet for begæringens indgivelse, og pågældende behøver ikke samtidig at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, men kan i stedet vælge at fortsætte med erhvervsarbejde.

Sigtet med en sådan ordning skulle være, at den ældre arbejdstager kunne fastholdes på arbejdsmarkedet i så vid udstrækning som muligt, idet den reducerede pension træder ind som supplement til en eventuelt faldende arbejdsindtægt. Den reducerede pension kan på denne måde komme til at virke som et ekstra "sikkerhedsnet" for personer, som har vanskeligt ved at opretholde normal beskæftigelse, men som på den anden side ikke opfylder betingelserne for at få tillagt førtidig folkepension. Ordningen vil måske særlig være en mulighed for mindre selvstændige erhvervsdrivende med svigtende indtægter.

Man kan næppe se bort fra, at ret til tidligt pensionsudtag især vil friste persongrupper med svigtende og usikre indtægter og grupper, som i forvejen

ligger på et lavere indkomstniveau. Man kan i denne forbindelse henvise til de svenske erfaringer om tidligt pensionsudtag, jfr. bilag 6, som viser, at sygedagpengeforsikrede med lave indkomster (mænd under 18.000 sv. kr. og kvinder under 10.000 sv. kr. i 1969-niveau) udtog tidlig pension forholdsvis oftere end højere indkomstgrupper. På den anden side må man også forvente, at ordningen vil blive benyttet af økonomisk bedre stillede grupper, som måske som følge af private supplerende pensionsordninger ikke vil få så brat en indkomstnedgang ved arbejdsindtægts ophør. I denne forbindelse må fremhæves, at det for personer omfattet af en privat pensionsordning med aktuarmæssigt beregnede pensioner vil være af væsentlig betydning, at den sociale pensionsordning harmoniserer med de private regler.

Hvis man giver adgang for enhver til - uafhængigt af en individuel bedømmelse af pågældendes helbred og sociale forhold - at få en reduceret pensionsydelse udbetalt, må man samtidig forudse, at en del personer vil trække sig tilbage på et meget tidligt tidspunkt, selv om de pågældende udmærket er i stand til at fortsætte med erhvervsmæssig beskæftigelse i normalt omfang nogen tid endnu. Nogle vil vælge at gå ned på deltid, selvom arbejdssevnen ikke er reduceret i tilsvarende grad, og andre vil vælge fuldstændig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, idet de foretrækker pensionisttilværelsen uanset den reducerede pensions lave niveau. Man må forudse, at der til enhver tid vil være en gruppe, som foretrækker offentlig forsørgelse, selv om forsørgelsen ligger på et lavt niveau.

C. Pensionens størrelse

En ordning med tidligt pensionsudtag må, for at der ikke skal blive tale om en generel nedsættelse af pensionsalderen, forudsætte, at pensionen skal reduceres i takt med en sænkning af tilgangsalderen. Omvendt skal pensionen forhøjes, når udtaget udskydes, idet der ellers ville være tale om en generel forhøjelse af pensionsalderen.

Det må erkendes, at en reduktion ved tidligt udtag i visse grænsetilfælde kan forekomme mindre rimelig set i forhold til tilkendelse af dispensationspension. Når pensionisten ikke længere føler sig i stand til at honorere arbejdsmarkedets krav og derfor ønsker at fremskynde tilbagetrækningen uden dog helt at ville give op, vil reduktionen kunne føles som en byrde ud over den svigtende arbejdssevne. Ligeledes kan det anføres, at den omstændighed, at pågældende i kraft af et godt helbred er i stand til at forbedre sin egen økonomi ved fortsat at være erhvervsaktiv ud over den normale pensionsalder, er tilstrækkelig fordel i sig selv, og at det derfor kan synes mindre rimeligt at give ret til en forhøjet pension. Til det sidste synspunkt må dog anføres, at den, der fortsætter ud over den normale pensionsalder i nogle år har sparet samfundet for pensionsudgiften og samtidig har fortsat sin skattebetaling.

Størrelsen af pensionen ved tidligt og udskudt pensionsudtag vil i det enkelte tilfælde umiddelbart være afhængig af en reduktions- eller tillægsfaktor. Udvalget har i sine overvejelser som udgangspunkt forudsat, at fastsættelsen af reduktion og ventetillæg sker på en sådan måde, at ordningen på lang sigt hverken betyder øgede udgifter eller øgede besparelser for det offentlige. Forinden der redegøres for beregningen af reduktions- og tillægsfaktorerne,

må det imidlertid afklares, hvilket beregningsgrundlag der skal anvendes, d. v. s. om faktoren skal beregnes af grundbeløbet alene eller af grundbeløbet + pensionstillæg, ægteskabstillæg og hustrutillæg.

Benyttes alene grundbeløbet som beregningsgrundlag, må der tages stilling til, om den, der udtager tidlig folkepension, skal have ret til pensionstillæg, ægteskabstillæg eller hustrutillæg, se nedenfor punkt E.

Størrelsen af den tidligt udtagne pension vil endvidere være afhængig af, om beløbet, for så vidt angår tiden før det 67. år, skal indtægtsreguleres, se nedenfor punkt 4.

1. Beregningsgrundlag (grundbeløb eller grundbeløb + tillæg)

Forudsætningen for en fleksibel pensionsordning er, at den skal være i økonomisk balance, således at det offentlige ikke på langt sigt påføres forøgede udgifter.

Ydelserne efter folkepensionsloven udgør et grundbeløb, som alle fra 67-års alderen har en betingelsesløs ret til, samt pensionstillæg, ægteskabstillæg og hustrutillæg, som kun udbetales under visse betingelser. Tillæggene er alle indtægtsregulerede.

Det er langt fra alle folkepensionister, som får pensionstillæg. En pr. 31. marts 1974 foretagen opgørelse viser således, at 45% af samtlige folkepensionister fik fuldt tillæg, 28% nedsat tillæg, medens 27% intet tillæg fik.

Hvad angår ægteskabstillæg og hustrutillæg, er - udover den ægteskabelige situation - ægtefællens alder og de økonomiske forhold afgørende for retten til disse tillæg.

Det vil være i strid med hovedsynspunktet, den økonomiske balance, i beregningsgrundlaget at medtage beløb, som en stor del af folkepensionisterne på grund af deres individuelle forhold aldrig ville have haft ret til at få. Efter udvalgets opfattelse kan beregningsgrundlaget for den fleksible pensionsydelse kun være grundbeløbet. En anden sag er, om den enkelte pensionist skal have mulighed for at supplere den reducerede pension med de indtægtsbestemte tillæg. Dette problem behandles som nævnt i punkt E.

2. Beregning af reduktionsfaktor og ventetillægsfaktor

Reduktions- og ventetillægsfaktorerne kan beregnes på to forskellige måder. Man kan dels beregne faktorerne i procent af det "fastlåste" grundbeløb på udtagelsestidspunktet, dels i procent af det til enhver tid udbetalte grundbeløb, d. v. s. af grundbeløbet på udtagelsestidspunktet med senere ændringer som følge af pris- og velstandsreguleringer.

Hvis faktorerne beregnes i procent af det fastlåste grundbeløb, betyder det, at det grundbeløb, som pensionisten starter med ved pensionsudtaget, udbetales uændret resten af hans levetid. Denne beregningsmåde åbner ikke mulighed for løbende reguleringer i takt med den almindelige pris- og velstandsudvikling i samfundet og vil derfor betyde, at pensionister, der fremskynder eller udskyder pensionsudtaget, ikke vil blive omfattet af den for alle øvrige pensionister gældende reguleringsmekanisme. Undlader man den løbende regulering, forlader man princippet om værdifaste pensioner, hvilket kan give pensionisten betydelige vanskeligheder i tilfælde af kraftige prisudviklinger og velstandsstigninger.

Beregningsmåden vil også give forståelsesmæssige og administrative vanskeligheder, idet personer, der ikke er født inden for samme hele eller halve år, bliver berettiget til forskellige pensionsbeløb, selv om de har henholdsvis fremskyndet eller udsat pensionsudtaget i lige lang tid. Pensionister, der sammenligner deres pensioner, vil derfor nok komme i forståelsesmæssige vanskeligheder, der kan give anledning til tidrøvende henvendelser til den sociale forvaltning.

Udvalget har fundet, at de nævnte forhold meget stærkt taler imod at anvende et beregningsgrundlag, der ikke er dyrtids- og velstand s reguleret. Udvalget har derfor i det følgende valgt at koncentrere sig om en beregningsmåde, der sikrer, at pensionisten med tidligt eller udskudt pensionsudtag får del i samme velstandsstigning som andre pensionister. Dette betyder, at faktorerne må beregnes i procent af det til enhver tid udbetalte grundbeløb, d. v. s. af grundbeløbet på udtagelsestidspunktet med senere ændringer som følge af pris- og velstandsreguleringer.

Udover at tilknytningen til de til enhver tid gældende satser for grundbeløbet bevares, vil denne beregningsmåde være lettere at forstå for pensionisterne, idet personer, der henholdsvis fremskynder eller udskyder pensionsudtaget i lige lang tid, til enhver tid får udbetalt pensionsbeløb af ens størrelse.

Udvalget har i sine overvejelser forudsat, at fastsættelsen af reduktioner og tillæg sker på en sådan måde, at ordningen set i relation til den enkelte pensionistårgang vil være i økonomisk balance, idet summen af de pensionsbeløb (frem- eller tilbagediskonteret til samme tidspunkt), der udbetales til den enkelte pensionistårgang, indtil årgangen er uddød vil være den samme, som hvis pensionistårgangen var tilgået ved den normale pensionsalder.

I princippet ligger, at der ved f.eks. udskudt pensionsudtag ikke alene sker en efterbetaling af det beløb, den enkelte har givet afkald på i venteperioden, men også en omfordeling blandt pensionisterne inden for den enkelte pensionistårgang som følge af, at nogle lever længere og andre kortere end forudsat ud fra dødelighedssandsynligheden for aldersgruppen.

Det er forudsat, at dødeligheden for de pensionsberettigede følger en overlevelsestavle for mænd baseret på de af Danmarks Statistik opgjorte dødelighedssandsynligheder i årene 1966-70. Da dødelighedssandsynligheden er større for mænd end for kvinder, burde procentsatsen for mænd og kvinder ligeledes være forskellig. Af forståelsesmæssige og administrative grunde må det dog tillægges stor betydning, at der anvendes en fælles procentsats for mænd og kvinder, og de følgende tabeller indeholder derfor kun procentsatserne for mænd. Det er muligt, at man - ligeledes af forståelsesmæssige og administrative grunde - må foretrække at anvende en enkelt eller nogle få procentsatser i stedet for en lang række forskellige satser nøje afpasset efter dødelighedssandsynligheder. I de følgende tabeller er dog anført de "reelle" procenter baseret på dødelighedssandsynligheden for hver enkelt aldersgruppe.

Det forhold, at den enkelte pensionist henholdsvis fremskynder eller udskyder sin pension, rejser spørgsmålet, om hvilken rente der bør anvendes ved beregningen af de fremskyndede eller udskudte betalinger. Spørgsmålet kan f.eks. formuleres således: Skal den pensionist, der udskyder pensionsudtaget til det 70. år, have en forrentning af det udskudte beløb, d. v. s. af den pension, han kunne have fået som 67-, 68- og 69-årig.

Hertil kan anføres, at ved at beregne ventetillægget som en fast procentdel af pensionens grundbeløb sikres pensionisten en forrentning af den opsatte pension svarende til den almindelige stigning i pensionsniveauet.

I perioden fra 1969 til 1974 har den gennemsnitlige årlige stigning i grundbeløbet til en enlig pensionist været på 10,9%. Ser man derimod på perioden fra 1962 til 1974, har den gennemsnitlige årlige stigning kun været på 9,5%.

Som illustration er i tabel 1 vist de reduktions- og ventetillægsfaktorer, der skulle anvendes, såfremt man vælger at forrente de henholdsvis tidligt udtagne og opsatte pensioner med en rente på 10%, der forudsættes at svare til væksten i pensionsniveauet. Det er endvidere vist, hvilke reduktions- og ventetillægsfaktorer der vil gælde, såfremt der vælges en forrentning, der er henholdsvis 2% lavere og højere end væksten i pensionsniveauet.

Det kan tilføjes, at reduktions- og ventetillægsfaktorerne er uafhængige af, på hvilket niveau væksten i pensionsniveauet og forrentningen forudsættes at ligge, men alene er afhængig af forholdet mellem den forudsatte vækst og forrentningen.

Tabel 1: Reduktionsfaktorer og ventetillægsfaktorer

Pensions- udtag ved alder	1	2	3
	Årlig forrentning = årlig vækst ÷ 2% = 8%	Årlig forrentning = årlig vækst = 10%	Årlig forrentning = årlig vækst + 2% = 12%
70 år	125	130	135
69 år	116	119	122
68 år	107	109	110
67 år	100	100	100
66 år	94	92	91
65 år	88	86	84
64 år	83	80	77
63 år	78	74	71
62 år	74	70	66
61 år	70	65	61
60 år	67	62	57

3. Den nye ventetillægsordning sammenholdt med udvalgets beregninger

Som omtalt foran er der med virkning fra 1. juli 1975 gennemført en ny ventetillægsordning. Ifølge den nye lov - der i det følgende betegnes som "loven af 18. juni 1975" - skal ventetillægget beregnes, ændres og reguleres som grundbeløbet, d. v. s. at ventetillægget udgør en vis procentdel af folkepensionens til enhver tid udbetalte grundbeløb.

Udvalget har foretaget en sammenligning mellem ventetillægsfaktorerne i loven af 18. juni 1975 og de af udvalget beregnede faktorer. Udvalget har

yderligere overvejet, hvorledes en ordning med tidligt pensionsudtag kan kombineres med den ventetillægsordning, der er gennemført ved loven af 18. juni 1975, således at der bliver harmoni mellem tillægsfaktorerne ved udskudt udtag og reduktionsfaktorerne ved tidligt udtag. Sammenligningen er foretaget i tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Faktorerne i loven af 18. juni 1975 sammenholdt med udvalgets faktorer

Pensions- udtag ved alder	1	2	3	4
	Loven af 18. juni 1975	Udvalgets beregninger		
		8%	10%	12%
70 år	130	125	130	135
69 år	120	116	119	122
68 år	110	107	109	110
67 år	100	100	100	100
66 år	"90"	94	92	91
65 år	"80"	88	86	84
64 år	"70"	83	80	77
63 år	"60"	78	74	71
62 år	"50"	74	70	66
61 år	"40"	70	65	61
60 år	"30"	67	62	57

I tabellens kolonne 1 er vist ventetillægsfaktorerne i loven af 18. juni 1975. Da det vil være en mulighed - på samme måde, som det er tilfældet i den gældende svenske ordning - at lade reduktionsfaktorerne svare til ventetillægsfaktorerne set i forhold til det tidsrum, pensionsudtaget henholdsvis fremskyndes eller udskydes, er i kolonne 1 endvidere vist de reduktionsfaktorer, der fremkommer, hvis man mekanisk overfører lovens tillægsfaktorer til en ordning med tidligt pensionsudtag. I kolonne 2, 3 og 4 er vist de af udvalget beregnede reduktions- og ventetillægsfaktorer, jfr. tabel 1. Sammenholder man tabellens kolonne 1 og 3, ses, at man - under forudsætning af en forrentning svarende til væksten i pensionsniveauet - når frem til ventetillægsfaktorer, der ligger meget tæt op ad lovens faktorer.

De i kolonne 3 anførte reduktionsfaktorer må derfor kunne hævdes beregningsmæssigt stort set at harmonere med lovens tillægsfaktorer.

Den mekaniske anvendelse af lovens tillægsfaktorer som reduktionsfaktorer giver derimod en for stor reduktion på alle alderstrin. Dette skyldes, at man ved denne overførsel alene ville gøre brug af dødeligheds sandsynligheden for 67-årige og derved, idet reduktionsfaktorerne tillige bør beregnes på grundlag af den forventede dødelighed for 66-årige, 65-årige, 64-årige o. s. v.

Det vil derfor ikke være rigtigt at overføre lovens tillægsfaktorer til reduktionsfaktorer. En sådan ordning vil både være uretfærdig for pensionisterne og gøre ordningen indholdsløs som følge af den meget kraftige reduktion af grundbeløbet.

4. Indtægtsregulering af grundbeløbet ved tidligt pensionsudtag

Det spørgsmål kan rejses, om der ud over reduktionen af grundbeløbet ved tidligt pensionsudtag tillige skal ske indtægtsregulering, for så vidt angår tiden op til det 67. år, d. v. s. en regulering under hensyn til den løbende indtægt.

Det kan virke stødende, hvis personer, der frit vælger at udtage deres pension før tiden, stilles gunstigere end alle andre pensionister under 67 år.

En indtægtsregulering af det reducerede grundbeløb vil imidlertid være i strid med princippet i den foreslåede fleksible pensionsordning. Den, der modtager tidlig, reduceret pension, opnår efter forslaget igennem livsforløbet stort set samme pensionssum, som den, der udtager pensionen i 67-års alderen.

Indtægtsregulerer man pensionen i perioden op til det 67. år, vil pågældende få mindre i samlet pension, end hvis han på "normal" vis havde udtaget pension ved det 67. år.

Det må også nævnes, at beskæftigelsesforholdene for de ældre, der benytter sig af ordningen, ikke vil kunne løses tilfredsstillende, hvis pensionen indtægtsreguleres, se nærmere punkt H 2.

5. Tidligt udtag af halvt grundbeløb

Som tidligere nævnt har man i Sverige besluttet at åbne mulighed for, at man ved tidligt pensionsudtag frit kan vælge mellem at udtage hele pensionen eller kun halvdelen heraf. Udtages halvdelen af pensionen ved det 60. år, medens udtaget af den anden halvdel udskydes til det 70. år, vil reduktionen som følge af det tidlige udtag og tillægget som følge af det udskudte udtag godt og vel opveje hinanden, således at pensionen fra det 70. år har samme størrelse, som hvis den havde været udtaget ved den normale pensionsalder på 65 år.

Udvalget har ment, at dette forslag, der blev fremlagt i januar 1975 og vedtaget den 5. juni 1975, burde tages med i overvejelserne om udformningen af en ordning med fleksibel pensionsalder inden for den danske folkepension.

I tabel 3 er i kolonne 1 vist procentsatserne ifølge de nye svenske regler, og i tabel 4, kolonne 1, er vist de hertil svarende pensionsbeløb. Det ses, at udtag af den ene pensionshalvdel ved f. eks. det 60. år betyder, at denne halvdel fremover skal udbetales med 70% af pensionen for en 65-årig. Pensionisten kan frit vælge, hvornår han vil udtage den anden pensionshalvdel. Hvis han venter hermed til det 70. år, skal denne pensionshalvdel fremover udbetales med 136% af 65-årspensionen.

I tabel 5 er - ligeledes i kolonne 1 - vist de halve pensionsbeløb. Det ses, at den samlede pension fra det 70. år ved udtag af en pensionshalvdel ved det 60. år og udtag af den anden halvdel ved det 70. år vil blive $(3.126 + 6.072)$ kr. = 9.198 kr. eller godt og vel lig med den normale alderspension ved det 65. år (8.930 kr.).

I tabel 3 er af hensyn til sammenligningen med de svenske regler på ny vist procentsatserne ifølge henholdsvis udvalgets beregninger og loven af 18. juni 1975 (jfr. foran tabel 2). Tabel 4 viser i kolonne 2, 3, 4 og 5 de til faktorerne i tabel 3 svarende grundbeløb i kroner. I tabel 5 er yderligere vist grundbeløbets størrelse, hvis der også herhjemme skulle åbnes adgang til valgfrihed mellem helt og halvt pensionsudtag.

Tænker man sig f. eks. i loven af 18. juni 1975 ventetillaegsprocenterne kombineret med udvalgets reduktionsprocenter ved en forrentning svarende til væksten i pensionsniveauet (10%), ses størrelsen af det regulerede halve grundbeløb i den indrammede del af kolonne 3 og 5 (i tabel 5). Det ses, at halvt pensionsudtag ved det 60. år kombineret med udtag af den anden pensionshalvdel ved det 70. år tilsammen giver ret til et grundbeløb fra det 70. år på $(4.635 + 9.719)$ kr. = 14.354 kr. Denne kombination giver i forhold til grundbeløbet på 14.952 kr. ved det 67. år et "underskud" for pensionisten fremover på 600 kr. årligt. Hvis pensionisten i stedet havde udtaget halv pension ved det 63. år, men stadig havde ventet med at udtage den anden halvdel til det 70. år, ville han have et "overskud" fremover på knap 300 kr. årligt. Endelig ville kombinationen tidligt/udskudt pensionsudtag ved f. eks. 65 år/68 år give ret til en samlet pension på $(6.429 + 8.224)$ kr. = 14.653 kr. fra det 68. år imod "normalgrundbeløbet" på 14.952 kr.

Under udvalgets drøftelser af modellen med halvt pensionsudtag har det været fremhævet, at halvt pensionsudtag kombineret med deltidsbeskæftigelse åbner mulighed for en betydelig fleksibilitet i tilbagetrækningsmønsteret.

Ved tidligt udtag af hel pension skal det reducerede grundbeløb udbetales i resten af pensionistens levetid, og der er derfor risiko for, at denne reducerede pension på et senere tidspunkt ikke vil være tilstrækkelig til at dække forsørgelsen, således at det kan blive påkrævet at yde supplerende offentlig hjælp. Denne vel nok væsentligste indvending imod en ordning med tidligt pensionsudtag kan imødegås, hvis tidligt udtag af den ene pensionshalvdel kan kombineres med udskudt udtag af den anden halvdel. Pensionisten vil nemlig, som det fremgår af de ovenfor viste eksempler, stort set få ret til det fulde grundbeløb fra det 70. år. Spørgsmålet om at yde supplerende offentlig hjælp skulle derfor kun komme på tale i de situationer, hvor pensionisten af en eller anden grund mister sit deltidsjob og derfor "tvinges" til at udtage den anden pensionshalvdel før beregnet.

Hvis pensionisten med tidligt udtag af den ene pensionshalvdel imod egen forventning ikke er i stand til at fastholde deltidsbeskæftigelse helt frem til det 70. år, vil pågældende som nævnt enten udtage den anden pensionshalvdel og dermed være afskåret fra at nå op på fuldt grundbeløb, eller også vil pågældende måske søge dispensationspension. Resultatet vil derfor kunne blive et øget pres på socialforvaltningen og måske et øget antal ankesager om førtidig folkepension.

En ordning med halvt pensionsudtag vil desuden kunne give socialforvaltningerne visse administrative problemer, hvis der er tale om udbetaling til et ægtepar, idet der - når begge ægtefæller har udtaget de to pensionshalvdele - skal ydes grundbeløb med fire forskellige størrelser.

Om en ordning med ret til halvt pensionsudtag vil kunne føre til det ønskede resultat - at øge fleksibiliteten i de ældres tilbagetrækningsmønster - synes i sidste instans at bero på arbejdsmarkedets muligheder for deltidsbeskæftigelse af den ældre arbejdskraft.

Tabel 3

Oversigt over procentsatserne efter de nye svenske regler, udvalgets beregninger og loven af 18. juni 1975

Pensions- udtag ved alder	1	2 3 4			5
	Svenske regler ⁻ %	Udvalgets beregninger			Loven af 18. juni 1975 %
		8 %	10 %	12 %	
70 år	136,0	125	130	135	130
69 år	128,8	116	119	122	120
68 år	121,6	107	109	110	110
67 år	114,4	100	100	100	100
66 år	107,2	94	92	91	"30"
65 år	100,0	88	86	84	"80"
64 år	94,0	83	80	77	"70"
63 år	88,0	78	74	71	"60"
62 år	82,0	74	70	66	"50"
61 år	76,0	70	65	61	"40"
60 år	70,0	67	62	57	"30"

Tabel 4

Grundbeløbets størrelse i kroner efter de nye svenske regler, udvalgets beregninger og loven af 18. juni 1975

Pensions- udtag ved alder	1	2 3 4			5
	Nye svenske regler ¹⁾	Udvalgets beregninger			Loven af 18. juni 1975
		8 %	10 %	12 %	
	kr.	kr. ²⁾	kr.	kr.	kr. ²⁾
70 år	12.145	18.690	19.438	20.185	19.438
69 år	11.502	17.344	17.793	18.241	17.942
68 år	10.859	15.999	16.298	16.447	16.447
67 år	10.216	14.952	14.952	14.952	14.952
66 år	9.573	14.055	13.756	13.606	"13.457"
65 år	8.930	13.158	12.859	12.560	"11.962"
64 år	8.394	12.410	11.962	11.513	"10.466"
63 år	7.858	11.663	11.064	10.616	" 8.971"
62 år	7.323	11.064	10.466	9.863	" 7.476"
61 år	6.787	10.466	9.719	9.121	" 5.981"
60 år	6.251	10.018	9.270	8.523	" 4.487"

1) Pensionen for en enlig 67-årig udgjorde pr. 1. juli 1975 8.930 sv. kr. (svarende til 95 % af basisbeløbet på 9.400 kr.). Ved de nye svenske regler udgør dette beløb normalpensionen for en enlig 65-årig.

Det fremhæves, at de i tabellen anførte beløb kun omfatter fullepensionen og ikke ATP.

2) Grundbeløbet for en enlig pr. 1. oktober 1975 udgør 14.952 kr.

Tabel 5

Størrelsen af reduceret grundbeløb ved tidligt pensionsudtag af halvt grundbeløb samt forhøjet grundbeløb ved udskudt pensionsudtag af halvt grundbeløb

Pensions- udtag ved alder	1	2	3	4	5
	Nye svenske regler	Udvalgets beregninger			Loven af 18. juni 1975
	8 %	10 %	12 %		
	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.
70 år	6.072	9.345	9.719	10.093	9.719
69 år	5.662	8.672	8.896	9.121	8.971
68 år	5.429	7.999	8.149	8.224	8.224
67 år	5.108	4.476	7.476	7.476	7.476
66 år	4.786	7.027	6.878	6.803	"6.728"
65 år	4.465	6.579	6.429	6.280	"5.981"
64 år	4.197	6.205	5.981	5.757	"5.233"
63 år	3.929	5.831	5.532	5.308	"4.486"
62 år	3.661	5.532	5.233	4.934	"3.738"
61 år	3.393	5.233	4.859	4.560	"2.990"
60 år	3.126	5.009	4.635	4.261	"2.242"

D. Aldersgrænser

Ved en ordning med fleksibel pensionsalder må der fastsættes dels en nedre aldersgrænse for det tidlige udtag, dels en øvre aldersgrænse for det udskudte udtag.

Den nedre aldersgrænse for pensionsudtaget kan tænkes fastsat til 63 år, således som det er tilfældet i dag i Sverige. Det er dog et spørgsmål, om aldersgrænsen ikke bør gå længere ned, f.eks. helt ned til det 60. år i lighed med tjenestemandspensionsordningen. Det kan i denne forbindelse anføres, at man i Sverige - under indtryk af nedsættelsen pr. 1. juli 1976 af den almindelige pensionsalder fra 67 år til 65 år - har besluttet at sænke aldersgrænsen for det tidlige pensionsudtag fra 63 år til 60 år.

Under udvalgets drøftelser er det fra arbejdsministeriets side blevet påpeget, at behovet for en mere gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet næppe imødekomme s tilstrækkeligt gennem en aldersgrænse på 63 år; arbejdsministeriet henviser her til, at man bl. a. ud fra aldersfordelingen for nyttilgangen på invalide- og førtidspensionister må kunne udlede, at der også før det 63. år er et stort behov for overgang til pension. Det kan i denne sammenhæng endelig nævnes, at Arbejdsmiljøgruppen i sin 3. rapport om "Arbejdsmiljø" beskæftiger sig med spørgsmålet om deltidsarbejde kombineret med delvis udbetaling af pension allerede fra det 60. år, se nærmere pkt. H 2.

Ved fastsættelsen af den nedre aldersgrænse spiller det en væsentlig rolle, hvor stærkt grundbeløbet reduceres på de enkelte alderstrin.

Udtages pensionen ved det 63. år, udgør det reducerede grundbeløb 74% af grundbeløbet ved det 67. år, jfr. tabel 1, kolonne 2. Hvis aldersgrænsen sættes helt ned til 60 år, udgør det reducerede grundbeløb 62%. I tilfælde af

udtag af den ene halvdel af grundbeløbet ved det 60. år og den anden halvdel ved det 70. år har det samlede grundbeløb fra det 70. år, som vist foran i punkt C, 5, stort set samme størrelse som grundbeløbet ved det 67. år. Specielt i denne situation synes der at være baggrund for at imødekomme behovet for en så lav aldersgrænse som 60 år.

Den øvre aldersgrænse ved udskudt pensionsudtag kan tænkes fastsat ved det 70. år som i den svenske ordning. Selv om der sker en væsentlig forhøjelse set i forhold til de gældende tillæg, vil det antagelig kun være et fåtal, som ønsker at udsætte begæringen længere end til det 70. år. Hertil kan dog bemærkes, at af 70-årige mænd er ca. 5.000 endnu i arbejdsstyrken.

Sættes den øvre grænse ved det 70. år, vil der være harmoni med adgangen til at udskyde begæringen om ATP. Endelig kan fremhæves, at loven af 18. juni 1975 opererer med en 70-årsgrænse.

Såvel ved tidligt som ved udskudt pensionsudtag må der være mulighed for at tilgå som pensionist med halvårlige intervaller (d.v.s. ved eksempelvis udskudt pensionsudtag i en alder af $67\frac{1}{2}$ år, 68 år, $68\frac{1}{2}$ år etc. og på tilsvarende måde ved tidligt pensionsudtag).

E. Udbetaling af indtægtsbestemte tillæg ved siden af grundbeløbet

Spørgsmålet om, hvilket beregningsgrundlag der skal anvendes, er drøftet ovenfor i punkt C. Det blev her antaget, at det grundlag, på hvilket pensionen skal beregnes, skal være grundbeløbet, men ikke pensions-, ægteskabs- og hustrutillægget.

At tillæggene holdes uden for beregningsgrundlaget, udelukker principielt ikke udbetaling af tillæg til den enkelte pensionist, som opfylder betingelserne herfor. Problemet foreligger kun for personer under 67 år. Når den normale pensionsalder er nået, må de pågældende have samme retsstilling som pensionister, der har udtaget pensionen ved det 67. år. Den eneste forskel er det reducerede grundbeløb.

Problemet foreligger således alene ved tidligt pensionsudtag i tiden indtil det 67. år.

For alle 3 tillægs vedkommende kan det slås fast, at det tidlige pensionsudtag vil virke mere tillokkende, hvis det ikke begrænses til kun at omfatte det reducerede grundbeløb, men også giver ret til at modtage de indtægtsbestemte tillæg.

Det kan ligeledes fastslås, at udbetaling af tillæggene i tiden indtil det 67. år vil betyde en ren merudgift for det offentlige, idet udgiften til tillæggene i tiden inden det 67. år ikke vil blive neutraliseret gennem reduktion i tiden efter det 67. år.

Specielt med hensyn til pensionstillægget har der i udvalget været peget på, at det på baggrund af tillæggets oprindelige formål - at hjælpe de pensionister, der kun har ringe eller ingen indtægter ud over pensionen - næppe vil være rimeligt at give den tidlige pensionsudtager ret til at modtage pensions-tillæg. Den, der foretager tidligt udtag af pension, forudsættes at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet, og dette betyder, at pågældende i almindelighed vil have en arbejdsindtægt af en vis størrelse. Også ud fra et administrativt synspunkt vil det være en fordel, hvis den tidlige pensionsudtager først

får ret til pensionstillægget fra det 67. år. Da der indtil dette tidspunkt som nævnt typisk vil være tale om arbejdsindtægt af en vis størrelse, vil indtægtsreguleringsreglerne betyde, at den administrative indsats i langt de fleste tilfælde vil munde ud i en konstatering af, at tillægget enten helt er bortfaldet eller er aftrappet til et ganske lille beløb.

Det har på den anden side været fremført, at behovet for at yde supplerende offentlig hjælp kan tænkes at blive særlig stort, hvis den tidlige pensionsudtager først skal have ret til pensionstillægget fra det 67. år. Holder man indtil da pensionstillægget udenfor, kan det formentlig heller ikke udelukkes, at personer - for hvem der blot er tale om en ringe grad af helbredsforringelse - vil føle sig fristet til i stedet at ansøge om en førtidig folkepension.

For så vidt angår de to "ægtefælle-tillæg" - hustrutillæg og ægteskabstillæg - har der i udvalget været peget på, at disse tillæg i princippet har til formål at afbøde virkningen af den indtægtsnedgang, der indtræder ved den ene ægtefælles overgang til pension. Når det tidlige pensionsudtag imidlertid forudsættes at blive suppleret med en arbejdsindtægt, vil den samlede indtægtsnedgang for ægteparret blive betydelig mindre, end hvis ægtefællen fuldstændig ophører med erhvervsarbejde og udelukkende modtager pension. Dette forhold taler imod udbetaling af tillæggene i tiden inden det 67. år.

Det synspunkt, at den tidlige pensionsudtager først skal have ret til hustru- eller ægteskabstillæg fra det 67. år, kan også begrundes med, at retten til tillæggene i mange tilfælde slet ikke ville være indtrådt, hvis pensionen først var blevet udtaget ved den "normale" 67-års grænse. Dette kan belyses gennem forskellige eksempler. Det forudsættes i eksemplerne, at der kan ske tidligt udtag fra det 63. år, og at der kan ydes ægteskabs- eller hustrutillæg også inden det 67. år.

Eksempel 1: I den typiske situation, hvor manden er ældre end hustruen (manden f. eks. 63 år og hustruen f. eks. 58 år), ville manden ved at vælge tidligt pensionsudtag som 63-årig først få ret til ægteskabstillæg i 4 år og derefter til hustrutillæg i 5 år. Havde manden ventet med at udtage pensionen til det 67. år, havde han også i denne situation fået ret til hustrutillæg i 5 år, hvorimod der ikke ville være indtrådt ret til ægteskabstillæg.

Eksempel 2: Er ægtefællerne lige gamle (begge f.eks. 63 år), ville manden, hvis han vælger tidligt pensionsudtag som 63-årig, få ret til hustrutillæg i 4 år. Havde han først udtaget pensionen som 67-årig, ville retten til hustrutillæg derimod slet ikke være indtrådt.

Eksempel 3: Er hustruen ældre end manden (hustruen f.eks. 65 år og manden f.eks. 63 år), ville manden, hvis han vælger tidligt pensionsudtag som 63-årig, få ret til hustrutillæg i 2 år. Havde han først udtaget pensionen som 67-årig, ville der i stedet være blevet ydet hustruen ægteskabstillæg i 2 år under forudsætning af, at hun er tilgået med pension som 67-årig.

De 3 eksempler viser, at man ved at udbetale ægteskabs- og hustrutillæg ved tidligt pensionsudtag også inden det 67. år i alle situationer - uanset aldersfordelingen mellem ægtefællerne - vil give ægteparret mulighed for at opnå en økonomisk gevinst set i forhold til den normale 67-års pension.

I denne forbindelse kan nævnes, at man i Sverige ikke tillader udbetaling af de indtægtsbestemte tillæg, hustrutillæg, børnetillæg og kommunalt

boligtillæg, til en tidlig pensionsudtager i tiden indtil det 67. år. Derimod kan der udbetales det ikke-indtægtsbestemte pensionstilskud, og dette tilskud reduceres da efter samme regler som grundbeløbet.

Udvalget er af den opfattelse, at tillæggene ikke bør komme til udbetaling før efter 67-års alderen.

Det tidlige pensionsudtag bør heller ikke give ret til at modtage personligt tillæg til pensionen, hvilket må modsvares af, at de reducerede grundbeløb ikke skal indgå ved beregningen af kommunernes rådighedsbeløb.

F. Skal tidligt pensionsudtag give status som pensionist?

En ordning med fleksibel pensionsalder rejser endvidere spørgsmål, om en person med tidligt udtag af pension i tiden indtil det 67. år skal have status som pensionist. Spørgsmålet er af afgørende betydning for, dels om pågældende skal kunne modtage de afledede ydelser (f. eks. billige buskort og nedsættelse af radio- og TV-licens), som efter pensionslovene og omsorgsloven kan gives til pensionister, dels om pågældende skal være omfattet af de særegler, der i den øvrige lovgivning findes specielt for pensionister, f.eks. boligsikringsloven, børnetilskudsloven, dagpengeloven og arbejdsløshedsforsikringsloven.

Udvalget finder, at tidligt udtag af pension ikke i tiden indtil det 67. år skal give pågældende adgang til at udnytte de ydelser, som i dag er knyttet til opnåelsen af pensioniststatus. Adgangen til at foretage tidligt pensionsudtag må betragtes som et tilbud, som ikke har nogen naturlig sammenhæng med mulighederne i øvrigt for pensionsopnåelse efter gældende regler. Det vil efter udvalgets opfattelse eksempelvis ikke være rimeligt at anvende omsorgslovens bestemmelser over for en person, der forudsættes at have bevaret en tilknytning til arbejdsmarkedet.

G. Tilbagekaldelse af tidligt pensionsudtag

Der må antagelig være adgang til for personer under 67 år at tilbagekalde den tidlige pensionsbegæring og i stedet fortsætte som fuldt erhvervsaktiv eller eventuelt gå over på førtidig folkepension ved dispensation.

Det må forudses, at nogle af dem, der har begæret tidlig pension, senere på grund af indtrådt svigtende helbred eller arbejdsevne vil opfylde betingelserne for at opnå førtidig folkepension ved dispensation. Det synes rimeligt, hvis der i denne situation var adgang til at tilbagekalde pensionsudtaget for i stedet at overgå til førtidig folkepension med ret til pensionstillæg, ægteskabstillæg, hustrutillæg samt personlige tillæg.

Selv om tilbagekaldelsen ikke sker i tilknytning til overgang til førtidig folkepension, kunne der være grund til at give adgang til at "fortryde". Herved vil det være mere tillokkende for en pensionist at acceptere et arbejdstilbud, som har vist sig efter pensionsudtaget.

I tilfælde af tilbagekaldelse af tidligt pensionsudtag må en senere udbetalt pension - førtidig folkepension, indtægtsbestemt folkepension til en enlig 62-årig kvinde eller folkepension fra det 67. år - antagelig nedsættes i forhold til den tid, den pågældende allerede har modtaget pension.

Hvis den, der har tilbagekaldt det tidlige pensionsudtag, udsætter begæringen om folkepension til efter det 67. år, må hans (på grund af det tidlige pensionsudtag) reducerede pension forhøjes med ventetillægget.

H. Forholdet til de sociale og arbejdsmarkedsmæssige ordninger

1. Sociale ordninger

Spørgsmålet om fleksibel pensionsalder må ses i sammenhæng med den eksisterende mulighed for at få tillagt førtidig folkepension.

Principielt kan der ikke antages at være noget i vejen for, at reglerne om førtidig folkepension og et system med fleksible aldersgrænser kombineres.

Udvalget skønner, at adgangen til at foretage tidligt pensionsudtag i første omgang vil bevirke en nedgang i antallet af ansøgninger om førtidig folkepension, men at en del af de personer, der har valgt det tidlige udtag senere og formentlig i forøget antal vil søge førtidspension, når de supplerende indtægter falder bort, se ovenfor under punkt G.

Den selvstændige betydning af invalidepensionen vil næppe blive mindsket ved en ordning med fleksibel pensionsalder, idet der ikke kan opstå personssammenfald mellem de to ordninger på grund af reglen i invalidepensionsloven om, at personer over 60 år kun kan få tilkendt invalidepension, hvis de er fuldt ud erhvervsudygtige.

Forholdet mellem fleksibel pensionsalder og folkepensionslovens særordninger for enlige og gifte kvinder vil kunne give anledning til konflikter. For den 62-årige kvinde, hvis mand ud over sin 67-års pension har indtægter af betydning, vil det på kort sigt være en økonomisk fordel at vælge tidligt udtag frem for hustrutillæg. Dette skyldes, at hustrutillægget indtægtsreguleres på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter, hvorimod der ved tidligt pensionsudtag ikke skal ske indtægtsregulering. Ligeledes vil en enlig kvinde i alderen 62-66 år, der på grund af sine indtægters størrelse er afskåret fra at få folkepension, kunne se en fordel i at foretage tidligt udtag.

Det må forudses, at indførelse af et system med fleksibel pensionsalder vil have den principielt uheldige konsekvens, at mange pensionister må søge supplerende offentlig hjælp. Dette kan blive tilfældet, når en person, der har valgt tidligt udtag af pension, ophører med at have supplerende indtægter og derfor kommer i trang.

2. Arbejdsmarkedsmæssige ordninger

Overvejelserne om fleksibel pensionsalder må ses i nær sammenhæng med de samtidige overvejelser i ældreudvalget under arbejdsministeriet og de overvejelser, der har fundet sted i fællesudvalget. Under fællesudvalgets drøftelser har man været inde på at etablere en ordning, ifølge hvilken deltids- og korttidsarbejde kan kombineres med offentlig støtte, eventuelt i form af førtidigt pensionsudtag, således at der for de ældre skabes mulighed for et mere fleksibelt tilbagetrækningsmønster, samtidig med at arbejdskraften bevares på arbejdsmarkedet i så vid udstrækning som muligt.

Den af arbejdsministeriet nedsatte arbejdsmiljøgruppe går i sin 3. rapport "Arbejdsmiljø" ind for deltidsarbejde som forløber for pension. Grup-

pen forestiller sig, at man fra det 60. år skulle have ret til at gå på deltid. Det kunne gøres ved, at man fik ret til en gradvis nedsættelse af arbejdstiden med stigende procentandele indtil 70-års alderen. Samtidig skulle man have delvis kompensation for nedsættelse af løn med en delvis udbetaling af folkepension.

Spørgsmålet er, om en ordning med fleksibel pensionsalder, hvor pensionsydelsen reduceres ved tidligt udtag, men hvor der ikke foretages indtægtsregulering på grundlag af den løbende indtægt, vil støtte bestræbelserne for at bevare ældre personer på arbejdsmarkedet.

Førtidspensionsudvalget har set det som sin opgave at overveje en supplerende social støtteordning omkring de arbejdsmarkedsforanstaltninger, man når frem til i ældreudvalgene under arbejdsministeriet. Førtidspensionsudvalget er derfor opmærksomt på, at man ved at foreslå for lempelige sociale støtteordninger kan risikere at modarbejde ældreudvalgenes forslag.

Spørgsmålet er herefter, om den skitserede ordning med fleksibel pensionsalder er i harmoni med en ventepengeordning og en ordning med "halvbeskyttet" beskæftigelse.

Man kunne umiddelbart frygte, at et tilbud om tidligt pensionsudtag kunne modarbejde formålet med en ventepengeordning, nemlig at få de ældre placeret på arbejdsmarkedet fremfor overgangen til den passive pensionsydelse. En sådan konfliktmulighed vil dog næppe være af betydning, hvis man går ud fra, at tidligt udtag af pension fortrinsvis vil blive foretaget af personer, der ønsker at reducere deres arbejdsindsats, hvorimod ventepenge ydes som en kortvarig overgangshjælp til ikke-arbejdsløshedsforsikrede, som ønsker at udnytte deres arbejdssevne fuldt ud.

Ældreudvalgets tanker om halvbeskyttet beskæftigelse går ud på, at der ydes løntilskud til virksomheder, som beskæftiger midaldrende og ældre personer med en erhvervsmæssig begrænsning af en sådan art, at de - uanset omskoling og genoptræning - ikke vil kunne yde en fuld arbejdspræstation.

Da det er tanken, at arbejdstageren skal modtage fuld overenskomst-mæssig løn, vil en adgang til at kombinere den halvbeskyttede beskæftigelse med tidligt pensionsudtag imidlertid betyde, at arbejdstageren modtager en dobbeltydelse fra det offentlige. Reglerne om tidligt udtag af pension må under hensyn hertil udformes således, at personer i halvbeskyttet beskæftigelse afskæres fra at gøre brug af ordningen.

En ordning med ret til udtag af reduceret, ikke-indtægtsbestemt folkepension fra 60-års alderen vil være i overensstemmelse med arbejdsmiljøgruppens fornævnte forslag om deltidsarbejde suppleret med delvis folkepension.

J. Fleksibel pensionsalder i forhold til EF og de nordiske lande

Fleksibel pensionsalder er som princip velkendt inden for EF-medlemsstaterne. Ordningerne er udformet på forskellig måde, men fællestrækket er, at princippet om den helt faste aldersgrænse er forladt. Regler om fleksibel pensionsalder findes i Vesttyskland, Frankrig, Belgien, England og Italien.

Det må anses for givet, at der ikke i EF-reglerne er noget, der hindrer Danmark i at indføre en ordning med fleksibel pensionsalder. Ordningen vil

være omfattet af reglerne i EF-forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. Heri ligger, at ordningen ifølge ligebehandlingsprincippet ikke kan indskrænkes til kun at gælde danske statsborgere, men også vil stå åben for arbejdstagere fra andre EF-stater. Desuden vil ydelserne ifølge eksportabilitetsprincippet kunne forlanges udbetalt overalt inden for EF-området.

Inden for det nordiske område er Sverige det eneste land, som har en ordning med tidligt pensionsudtag. Som den nordiske konvention om social tryghed er affattet i dag, har en person, som flytter fra Sverige til et andet nordisk land efter at have foretaget tidligt udtag af svensk alderspension, mulighed for senere at lade den reducerede pension afløse af en ureduceret alderspension fra tilflytningslandet. For at undgå en ikke tilsigtet udnyttelse af den svenske ordning har det nordiske socialkonventionsudvalg i sit forslag til ændring af konventionen derfor foreslået, at en tidligt udtaget svensk alderspension ikke skal kunne eksporteres til et andet nordisk land. Gennemføres dette forslag, og indfører Danmark senere en ordning med tidligt pensionsudtag, må der tages stilling til, om ydelserne efter den danske ordning alene skal kunne udbetales til personer, der er bosat her i landet, eller om der muligvis kan etableres en speciel ordning mellem Sverige og Danmark i modsætning til de øvrige nordiske lande.

K. De økonomiske virkninger af fleksibel pensionsalder

1. Udgiftsførløbet ved tidligt og udskudt pensionsudtag

a) På langt sigt

De af udvalget opstillede forudsætninger med hensyn til beregningen af reduktions- og ventetillægsfaktorerne indebærer, at ordningen på langt sigt hverken medfører mer- eller mindreudgifter på pensionsområdet. Der vil således i princippet hverken være tale om øgede udgifter eller øgede besparelser for det offentlige. Derimod vil udgiften i et vist omfang blive forskudt mellem forskellige budgetår. Hvor stor denne udgiftsforskydning vil blive, vil især afhænge af, i hvilket omfang retten til at fremrykke eller udskyde pensionsudtaget vil blive udnyttet. En stor udnyttelse af muligheden for tidligt pensionsudtag medfører en fremskyndelse af udgifterne, men på langt sigt vil denne udgiftsførøgelse blive neutraliseret som følge af, at pensionerne livsvarigt skal udbetales med det reducerede beløb. En stor udnyttelse af muligheden for at udskyde pensionsudtaget indebærer i første omgang en besparelse, men på langt sigt vil besparelsen blive neutraliseret af udgifterne til de livsvarigt forhøjede pensioner.

Udvalget er opmærksomt på, at det ved beregningen af reduktions- og ventetillægsfaktorerne er en forudsætning for udgiftsmæssig neutralitet på langt sigt, at der anvendes en forrentning svarende til væksten i pensionsniveauet samt faktiske dødelighedssandsynligheder for mænd og kvinder. Det forudsættes herudover, at de personer, der benytter sig af tilbuddet om tidligt eller udskudt pensionsudtag, har dødelighedssandsynligheder svarende til gennemsnittet for de pågældende aldersgrupper.

b) I de enkelte år

Det er næppe muligt at sige noget om størrelsen af det antal pensionsberettigede, der vil gøre brug af tilbuddet om henholdsvis tidligt og udskudt pensionsudtag. Dette vil afhænge af forskellige forhold, f. eks. størrelsen af reduktion og tillæg, forholdene på arbejdsmarkedet, og om de gældende særordninger for kvinder eventuelt reduceres eller helt ophæves.

Som tidligere nævnt var der i Sverige i januar 1971 i alt 968.593 pensionister, hvoraf 48.670 havde benyttet sig af retten til tidligt pensionsudtag, medens kun 1.720 personer havde udskudt pensionsudtaget.

Efter den danske ATP-ordning havde pr. 31. marts 1973 i alt 22.573 personer, svarende til 27,5% af samtlige pensionsmodtagere, udsat begæringen ud over det 67. år. For så vidt angår tjenestemænds adgang til førtidigt pensionsudtag, bemærkes, at en undersøgelse i perioden 1969-1972 omfattende 2/3 af statens samlede personale (ca. 75.000) viser, at 1.510 personer (for hvem der ikke var tale om særlige lavere aldersgrænser) i nævnte periode var fratrådt på grund af alder. Heraf var 426 fratrådt i alderen 60-66 år.

Erfaringerne fra disse ordninger kan formentlig ikke overføres på et system med fleksibel pensionsalder, idet tilskyndelsen til at gøre brug af en ny ordning - som allerede påpeget - må formodes i meget høj grad at være afhængig af størrelsen af reduktions og tillæg.

På grund af usikkerheden om, hvor mange der vil ønske at gøre brug af en fleksibel pensionsordning, har udvalget ikke ment sig i stand til at skønne over det forventede udgiftsforløb.

Udvalget har derfor valgt alene at vise et forenklet beregningseksempel. For så vidt angår udskudt pensionsudtag, er eksemplet baseret på, at der hvert år er 1.000 personer, der udskyder pensionsudtaget fra det 67. år til det 70. år. Ved denne årlige tilgang fremkommer der i ordningens 1. år en besparelse i pensionsudgifterne på ca. 15 mill. kr. I ordningens 2. og 3. år fremkommer en besparelse på henholdsvis ca. 29 mill. kr. og ca. 43 mill. kr. målt i faste priser. Besparelsen i de årlige pensionsudgifter vil herefter være faldende, idet der efterhånden skal udbetales ventetillæg til et stigende antal pensionister, der har opsat pensionen til det 70. år. Besparelsen i det 4. og 5. år kan således anslås til henholdsvis ca. 39 mill. kr. og ca. 35 mill. kr. Efter ca. 30 år vil der være balance mellem besparelserne i det enkelte år ved de opsatte pensionsudtag og merudgifterne i det samme år til ventetillæg.

Et tilsvarende beregningseksempel vedrørende tidligt pensionsudtag baseret på, at der hvert år er 1.000 65-årige, der udtager det reducerede grundbeløb, viser i ordningens 1. og 2. år en merudgift på henholdsvis ca. 13 mill. kr. og ca. 25 mill. kr. målt i faste priser. I de følgende år vil merudgiften falde, idet et stigende antal pensionister over 67 år vil få udbetalt nedsat pension. Merudgiften i det 4. og 5. år kan således anslås til henholdsvis ca. 21 mill. kr. og ca. 19 mill. kr. Efter ca. 30 år vil der være balance mellem merudgifterne og besparelserne i det enkelte år.

I de to beregningseksempler er anvendt de faktorer, der er udregnet under forudsætning af lighed mellem rente og årlig vækst i grundbeløbet. Eksemplerne er endvidere beregnet på grundlag af folkepensionens grundbeløb for en enlig pr. 1. oktober 1975, 14.952 kr.

2. Afledede økonomiske virkninger

De økonomiske virkninger af en fleksibel pensionsalder vil ikke være begrænset til en ændret fordeling af udgifterne til alderspensionen. Der vil tillige blive tale om forskellige afledede økonomiske virkninger, ikke blot indenfor den øvrige del af den sociale sektor, men også på andre områder som f. eks. det offentlige skatteindtægter.

En ordning med tidligt pensionsudtag må som nævnt i punkt H formodes i første omgang at medføre et fald i antallet af ansøgninger om førtidig folkepension. Den heraf følgende besparelse kan dog tænkes opvejet på et senere tidspunkt, hvis en del af de personer, der har valgt det tidlige pensionsudtag, efter nogle års forløb beslutter sig for at ansøge om en dispensationspension, fordi den supplerende arbejdsindtægt er faldet bort som følge af helbredsforringelse eller nedgang i udbuddet af deltidsstillinger.

Muligheden for at foretage tidligt pensionsudtag må endvidere påregnes at medføre en reduktion i antallet af de kvinder, der har adgang til at benytte sig af særordningerne i folkepensionsloven.

Udgifterne til invalidepension vil næppe blive påvirket i nævneværdig grad af det tidlige pensionsudtag, idet de to ordninger ikke kommer til at omfatte samme personkreds.

For så vidt angår den varige kontanthjælp efter bistandsloven, må det antages, at adgangen til tidligt pensionsudtag vil medføre en nedgang i udgiften hertil i årene op til det 67. år. På den anden side må det forventes, at den reducerede pension efter det 67. år i en del tilfælde skal suppleres med kontanthjælpen efter bistandsloven.

En ordning med fleksibel pensionsalder vil også påvirke produktionen og det offentlige skatteindtægter.

Det udskudte pensionsudtag vil muligvis medføre en produktionstilvækst og dermed en forøgelse af skatteindtægterne. Dette vil afhænge af, om de personer, der udskyder pensionsbegæringen, under alle omstændigheder ville have fortsat deres arbejde udover den normale pensionsalder. Ved det tidlige pensionsudtag kan der tænkes at opstå et produktionstab. Det er vanskeligt at skønne over det eventuelle produktionstabs størrelse, dels fordi det er usikkert, hvor mange der vil benytte sig af adgangen til tidligt pensionsudtag, dels fordi det er usikkert, i hvilket omfang arbejdsindsatsen samtidig nedtrappes. Muligvis vil der slet ikke opstå et produktionstab, idet adgangen til at kombinere tidligt pensionsudtag med indtægt fra deltidsbeskæftigelse antagelig vil fastholde mange på arbejdsmarkedet, som ellers ville være gået over på fuld offentlig forsørgelse.

L. Udvalgets vurdering

1. Udskudt udtag af pension

Der har i udvalget været enighed om at anbefale gennemførelsen af en forbedret ventetillægsordning for personer over 67 år - således som det nu er sket ved lov af 18. juni 1975 - ud fra det synspunkt, at det er ønskeligt, at så mange som muligt får mulighed for at forblive i erhverv så længe som muligt.

Der vil ikke være administrative vanskeligheder forbundet med en forbedret ventetillægsordning.

Spørgsmålet om, hvilken virkning en forbedret ventetillægsordning vil have på beskæftigelsesforholdene for personer over 67 år, har af udvalget været forelagt arbejdsministeriet og det under arbejdsministeriet nedsatte ældredreudvalg vedrørende den private sektor, der begge har udtalt, at en sådan ordning vil føre til en forøgelse af det samlede udbud af arbejdstimer, idet en del mennesker - forudsat passende helbredstilstand - utvivlsomt vil lade sig motivere af de forbedrede ventetillæg til at udskyde deres overgang fra aktiv beskæftigelse til pensionisttilværelsen.

2. Tidligt udtag af pension

Et flertal i udvalget (medlemmerne udpeget af Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fællesrådet for danske tjenestemands- og funktionærorganisationer og finansministeriet, budgetdepartementet) kan ikke anbefale en ordning med tidligt pensionsudtag.

Medlemmerne udpeget af Kommunernes Landsforening, Københavns kommune og finansministeriet, budgetdepartementet, har anført, at pensionsystemet i kraft af reglerne om førtidig folke- og enkepension samt invalidepension allerede i dag indeholder stor smidighed. Det tidlige pensionsudtag vil desuden bevirke, at den reducerede pensionsydelse i mange tilfælde må suppleres med offentlig hjælp livet ud, når de supplerende arbejdsindtægter falder bort. Behovet for at yde offentlig hjælp vil blive særlig stort, hvis det også skal være muligt at foretage tidligt udtag af halvt grundbeløb. Størrelsen af det udbetalte grundbeløb vil i så fald ligge langt under det minimumsbeløb, som enhver alderspensionist må have krav på.

Forslaget om tidligt udtag af pension må således ikke alene på kort sigt, men også på længere sigt forventes at indebære merudgifter for det offentlige som følge af behovet for at supplere den reducerede pension med offentlig hjælp. Der vil i realiteten blive åbnet adgang for en nedsættelse af folkepensioneringstidspunktet mod indtægtsregulering af den offentlige ydelse (folkepension + offentlig hjælp) fra det 67. år.

Medlemmet udpeget af Kommunernes Landsforening har hertil føjet, at en ordning med tidligt udtag af reduceret pension forudsætter eksistens af tilsvarende deltidsbeskæftigelse for at have beskæftigelsesmæssige fordele.

Det kan derfor forudses, at ordningen i almindelighed ikke vil være til fordel for ældre arbejdstagere, men snarere rette sig mod ældre ikke-arbejdstagere med rente- og andre passive indkomster.

Medlemmet udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening har anført, at det skitserede forslag om fleksibel pensionsalder kan medføre utilsigtede og u-hensigtsmæssige konsekvenser for arbejdsmarkedet - herunder såvel for medarbejderne som for virksomhederne. Især må man befrygte, at forslaget ikke vil medføre beskæftigelsesmæssige fordele, men at man tværtimod kan risikere en nedgang i udbuddet af arbejdskraft, idet personer med fuldtidsbeskæftigelse kan tænkes at gå ned på deltidsbeskæftigelse, og personer med deltidsbeskæftigelse kan tænkes at lade indtægter herfra erstattes af den reducerede pension. Det må fremhæves, at de gældende regler om førtids folke- og enkepension samt invalidepension allerede i dag indeholder stor fleksibilitet, således at man kan komme den gruppe, som forslaget tager sigte på, til hjælp.

Derudover henledes opmærksomheden på det ikke ubetydelige antal jobskift, som finder sted på arbejdsmarkedet, og hvor den enkelte lønmodtager i en sådan situation naturligt vil søge et arbejde, som er afpasset hans arbejdsforudsætninger.

Dette medlem af udvalget har endvidere påpeget, at den person, som reducerer sin arbejdsindsats samtidig med det tidlige pensionsudtag, desuden vil miste noget af den ATP-pension, den pågældende ellers ville være blevet berettiget til fra det 67. år. Synspunktet forudsætter dog, at pensionisten ikke i forvejen har opnået fuld optjening af ATP. Det er vigtigt at påpege, at et tidligt pensionsudtag i mange tilfælde vil forudsætte en supplerende arbejdsindtægt typisk tilvejebragt ved deltidsarbejde. Da spørgsmålet om udbuddet af deltidsarbejde naturligvis i et vist omfang er konjunkturbestemt, kan det være vanskeligt for den enkelte at få denne forudsætning opfyldt.

Medlemmet kan endvidere helt tilslutte sig de synspunkter, der fra anden side er fremført, gående ud på, at det tidlige pensionsudtag vil bevirke, at den reducerede pensionsydelse i mange tilfælde må suppleres med offentlig hjælp livet ud, når de supplerende arbejdsindtægter falder bort.

Under henvisning til ovenstående tager medlemmet endelig forbehold overfor de i rapporten under afsnit III H 2 fremsatte betragtninger om de arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser af tidligt udtag af en pensionsydelse.

Fra de medlemmer af udvalget, der er udpeget af LO og FTF, er anført, at det under dårlige konjunkturer med stor arbejdsløshed ikke vil være muligt - som forudsat - at supplere den reducerede pension med en arbejdsindtægt. Ordningen vil under sådanne forhold kunne bevirke, at de ældre tvinges ud af arbejdsmarkedet og i stedet henvises til offentlig forsørgelse gennem det tidlige pensionsudtag.

Et mindretal i udvalget (medlemmerne udpeget af socialministeriet, arbejdsministeriet, sikringsstyrelsen og socialforskningsinstituttet) anbefaler en ordning med tidligt pensionsudtag.

Den faste pensionsydelse til supplerende af arbejdsindtægten vil bevirke, at borgerne opnår større bevægelsesfrihed med hensyn til indretningen af deres ældre år. Denne bevægelsesfrihed vil blive særlig markant, hvis der ved det tidlige pensionsudtag også åbnes mulighed for udtag af halvt grundbeløb kombineret med udskudt udtag af den anden halvdel af grundbeløbet. Fra arbejdsministeriet er anført - og hertil har medlemmerne udpeget af socialministeriet og sikringsstyrelsen sluttet sig - at det tidlige pensionsudtag formentlig vil være forbundet med beskæftigelsesmæssige fordele og dermed støtte bestræbelserne i øvrigt for at give den ældre arbejdskraft mulighed for at forblive længst muligt på arbejdsmarkedet. Ordningen vil åbne mulighed for, at personer, der ellers helt ville være ophørt med erhvervsarbejde, i stedet blot nedtrapper deres arbejdsindsats, idet den reducerede pensionsydelse i større eller mindre omfang kompenserer nedgangen i arbejdsindtægten.

Vedrørende de administrative konsekvenser af en ordning med tidligt pensionsudtag er det udvalgets opfattelse, at en sådan ordning vil medføre et administrativt merarbejde, fordi der nu skal beregnes og udbetales pension over en længere årrække, end hvis tilgangen til pensionssystemet først sker ved den normale pensionsalder. Ordningen vil dog være let at administrere,

da det reducerede grundbeløb ikke tillige skal reguleres efter den løbende indtægt, og da de indtægtsbestemte tillæg først skal udbetales fra det 67. år.

Som nævnt ovenfor har det under udvalgets drøftelser været anført, at det er urealistisk at tro, at pensionisten vil være i stand til at fastholde deltidsbeskæftigelse gennem en længere årrække. Når deltidsbeskæftigelsen falder væk, og pensionisten alene er henvist til forsørgelse via den reducerede pension, vil pågældende måske i stedet søge førtidig folkepension eller måske søge varig hjælp efter bistandsloven. Administrativt set vil konsekvensen af en ordning med tidligt pensionsudtag derfor på længere sigt kunne blive et øget pres på social- og sundhedsforvaltningen og et øget antal ansøgninger om førtidig folkepension.

Kapitel 4

Indførelse af en omstillingsydelse (ventepengeydelse)

I socialreformkommissionens 2. betænkning afsnit VIII, kapitel II, om omstillingsydelse anføres det, at det under kommissionen nedsatte pensionsudvalg har drøftet forskellige muligheder for udvidet adgang til førtidspensivering. Overvejelserne samlede sig især om muligheden for at indføre en ny social ydelse - en omstillingsydelse - der skulle kunne gives til ældre, der slås ud af erhverv, og som har vanskeligt ved at omstille sig til nyt erhverv.

Til brug ved pensionsudvalgets overvejelser havde kommissionens sekretariat udarbejdet et notat om mulighederne for at indføre en omstillingsydelse. Notatet blev medtaget som bilag 16 til betænkningen.

Kommissionen drøftede ikke de spørgsmål, der blev rejst i notatet, og fremkom derfor ikke med konkrete forslag.

Med udgangspunkt i socialreformsekretariatets notat indledte førtidspensionsudvalget drøftelserne om muligheden for at indføre en omstillingsydelse.

Udvalget har i afsnit I nedenfor drøftet sammensætningen og størrelsen af den personkreds, som kunne have behov for en omstillingsydelse.

Udvalget har - som forudsat i kommissoriet - været opmærksomt på de svenske ordninger om "statsligt omstillingsbidrag" og "kontant arbejdsmarknadsstøtte". De svenske ordninger er omtalt i afsnit II.

Det bærende synspunkt under udvalgets overvejelser har været, at en placering på arbejdsmarkedet, overalt hvor det er muligt, må være at foretrække frem for en overgang til en varig pensionsydelse.

Sigtet med en omstillingsydelse er et forsøg på at afværge, at udstødningen fra arbejdsmarkedet bliver permanent. Ud fra dette sigte ligger en omstillingsydelse på linie med f.eks. omskoling og genoptræning. Behovet for en omstillingsydelse må derfor ses i sammenhæng med disse foranstaltninger og eventuelle nye foranstaltninger, som måtte blive foreslået af ældreudvalgene under arbejdsministeriet.

Førtidspensionsudvalget har på denne baggrund set det som sin opgave at overveje en udbygning af de sociale støtteordninger til supplerende af de arbejdsmarkedsforanstaltninger, som måtte blive resultatet af ældreudvalgenes arbejde.

Udvalget har været opmærksomt på, at en udbygning i form af lempelige sociale ordninger ville kunne svække virkningen af ældreudvalgenes forslag. Udvalget har derfor holdt sig i tæt kontakt med ældreudvalgene. Førtidspensionsudvalgets drøftelser med ældreudvalgene er omtalt i afsnit III.

Afsnit IV indeholder en omtale af bistandslovens regler om forbigående kontanthjælp, og udvalget har i afsnit V drøftet, om disse regler vil være egnede til at afhjælpe problemerne for de personer, der udstødes fra arbejdsmarkedet, eller om der bør indføres en ny selvstændig ydelse.

I. TALMÆSSIG BELYSNING AF PERSONKREDSEN

Udover at bedømme behovet for en udvidelse af adgangen til førtidspension har udvalget fået til opgave at undersøge mulighederne for indførelse af en omstillingsydelse. Det fremgår af kommissoriet, at der er tale om en meget nær sammenhæng mellem disse to spørgsmål.

Udvalget har ovenfor under kapitel 2 gennem forskelligt statistisk materiale forsøgt at danne sig et indtryk af sammensætningen af de persongrupper, som af beskæftigelsesmæssige grunde kunne have behov for hjælp i form af en kontantydelse. Det blev fremhævet, at problemerne synes at være særlig fremherskende for følgende to hovedgrupper af ældre personer:

- a. Gruppen af ældre udslidte, der livet igennem har haft hårdt legemligt arbejde, og hvor den manglende beskæftigelse bl.a. skyldes vanskeligheder med at følge med i arbejdstempoet.
- b. Gruppen af ældre, som rammes af virksomhedslukning eller rationalisering på grund af strukturændringer o. lign.

Der er tale om ældre personer, som ikke har mulighed for at få invalidepension, idet invaliditeten ikke er tilstrækkelig stor, og som ej heller opfylder betingelserne for førtidig folkepension eller enkepension, først og fremmest fordi de ikke opfylder aldersbestemmelserne i pensionslovgivningen.

Da indførelse af en omstillingsydelse og udvidelse af adgangen til førtidspension må betragtes som foranstaltninger, der begge - eventuelt sideløbende - hver på sin vis kunne bidrage til løsningen af de to persongrupperes beskæftigelsesmæssige og forsørgelsesmæssige problemer, har udvalget ved overvejelserne om behovet for en omstillingsydelse taget udgangspunkt i de samme aldersgrupper som ved overvejelserne om en udvidelse af adgangen til førtidspension.

Det foreliggende statistiske materiale viser, at problemet med at beskrive, hvilke grupper af noget ældre personer, der bliver slået ud af erhverv af overvejende sociale årsager, uden at de umiddelbart kan placeres på arbejdsmarkedet igen, og uden at de har mulighed for at søge om nogen passende form for økonomisk hjælp, er vanskeligt at løse. Oplysningerne tegner et billede af erhvervsvanskeligheder hos ret forskelligartede grupper. Det er som nævnt muligt at pege på visse karakteristiske træk (gruppe a og b), men der er betydelig usikkerhed knyttet til skønnet over gruppernes størrelse.

Denne usikkerhed gør sig i særlig grad gældende ved skønnet over antallet af potentielle modtagere af en omstillingsydelse. Ved overvejelserne om en udvidelse af adgangen til førtidspension baseredes skønnet over antallet af potentielle pensionister på statistikken over langvarigt ledige medlemmer af arbejdsløshedsforsikringen. Da en omstillingsydelse ikke skal kunne gives til personer, der har haft mulighed for at forsikre sig mod arbejdsløshed, jfr. nærmere herom nedenfor afsnit III, C, synes det her ikke muligt at tage udgangspunkt i arbejdsløshedsstatistikken.

Hertil kommer, at en forbedring af hjælpemulighederne ved indførelse af en omstillingsydelse formentlig vil få et væsentligt antal personer til at melde sig som havende erhvervsmæssige vanskeligheder. Også en eventuel

skærpelse af pensionsreglerne for kvinder, jfr. nedenfor kapitel 5, vil formentlig væsentligt øge antallet af personer med behov for en omstillingsydelse.

Udvalget har således ikke på grundlag af allerede foreliggende statistiske oplysninger fundet det muligt at skønne over antallet af potentielle modtagere af en omstillingsydelse. Da der i fællesudvalget, jfr. nedenfor afsnit III, mellem ældre udvalgene og førtidspensionsudvalget var enighed om, at de videre overvejelser om en omstillingsydelse (ventepengeydelse) blev foretaget af ældre udvalgene, har førtidspensionsudvalget ikke selv iværksat en selvstændig undersøgelse af spørgsmålet.

II. REGLERNE I SVERIGE OM "STATSLIGA OMSTÄLLNINGSBIDRAG"

OG "KONTANT ARBETSMARKNADSSTÖD"¹

A. Statsligt omstillingsbidrag

I 1968 indførtes i Sverige som supplement til den almindelige arbejdsløshedsforsikring en ordning med statslige omstillingsbidrag. Formålet med nyordningen var at yde en økonomisk hjælp til ældre arbejdsløse, såvel lønmodtagere som selvstændige erhvervsdrivende. Ordningen bortfaldt pr. 1. januar 1974 og blev fra samme dato afløst af kontant arbejdsmarkedsstøtte.

Omstillingsbidrag blev ydet til arbejdsløse ældre i alderen 60-66 år, som havde opbrugt deres ret til arbejdsløshedsunderstøttelse (arbejdsløshedsdagpenge kan maksimalt udbetales i 150 dage i et forsikringsår). Bidraget kunne endvidere ydes til andre arbejdsløse i samme alder, som ikke var arbejdsløshedsforsikrede, og som havde været arbejdsløse i en ventetid af 2 måneder. Det var her en betingelse, at den pågældende havde haft erhvervsarbejde i 24 måneder i løbet af de sidste 3 år forud for arbejdsløshedsperioden.

Som almindelig betingelse for ydelse af omstillingsbidrag gjaldt, at modtageren gennem tilmelding til den offentlige arbejdsformidling skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

De ovenfor nævnte aldersbetingelser blev fraveget på forskellig vis. Omstillingsbidraget kunne således i særlige tilfælde ydes til personer mellem 55 og 60 år, hvis arbejdsløsheden var en umiddelbar følge af nedlæggelse eller ændring af driften ved den virksomhed, hvor pågældende havde været ansat. For de selvstændige kunne bidraget i særlige tilfælde gives til personer mellem 55 og 60 år, når arbejdsløsheden skyldtes omfattende og gennemgribende ændringer af stedets eller branchens næringsliv.

Omstillingsbidrag blev ydet med 800 sv. kr. om måneden. Bidraget, der var skattepligtigt, nedsattes under hensyn til tidligere erhvervsindkomst før arbejdsløsheden (det måtte ikke overstige 11/12 af den tidligere normale månedssindkomst) og under hensyn til pensions- og livrenteindtægter. Bidraget blev ikke givet til personer med en formue på over 100.000 sv. kr.

Omstillingsbidraget blev administreret af arbejdsmarkedsmyndighederne.

B. Kontant arbejdsmarkedsydelse

Ordningen - der som nævnt trådte i kraft 1. januar 1974 - har i første række til formål at hjælpe personer med en mere løs tilknytning til arbejdsmarkedet, d.v.s. personer, der genindtræder på arbejdsmarkedet efter længere tids fravær, samt personer, der ikke tidligere har været tilknyttet arbejdsmarkedet.

Den kontante arbejdsmarkedsydelse kan imidlertid også ydes til personer, der har en fastere tilknytning til arbejdsmarkedet, men som ikke er arbejdsløsheds'orsikret eller endnu ikke opfylder betingelsen for arbejdsløshedsunderstøttelse. Ydelsen kan endelig gives til personer, hvis ret til arbejdsløshedsunderstøttelse er opbrugt.

Retten til den kontante ydelse er betinget af, at modtageren er fyldt 16 år, er arbejdsdygtig, er tilmeldt den offentlige arbejdsformidling som ledig og ikke selv har kunnet få passende arbejde.

Selvstændige anses for at være arbejdsløse, når den personlige virksomhed i erhvervsvirksomheden er ophørt. Ophøret må ikke være tilfældigt eller tidsbegrænset.

Om beskæftigelseskravet gælder, at den arbejdsløse inden for de sidste 12 måneder umiddelbart forud for arbejdsløshedens indtræden skal have haft erhvervsmæssig beskæftigelse i mindst 5 måneder. Med erhvervsmæssig beskæftigelse ligestilles perioder, hvor pågældende har plejet en ældre person eller en handicappet i en sådan udstrækning, at han har været forhindret i at tage erhvervsarbejde.

Arbejdsmarkedsydelsen gives i indtil 150 dage, dog i 300 dage til arbejdsløse, der er fyldt 55 år. For den, som er fyldt 60 år, gælder ingen varighedsbegrænsning. I særlige tilfælde kan ydelsen også gives i ubegrænset tid til den, der er fyldt 55 år; dette gælder, når arbejdsløsheden er en direkte følge af strukturforandringer inden for pågældendes fag eller inden for branchen. Retten til ydelsen ophører, når modtageren fylder 67 år eller forinden overgår til at modtage tidlig alderspension eller invalidepension. Ligesom i arbejdsløshedsforsikringen er der en karenstid på 5 dage.

Den kontante arbejdsmarkedsydelse udbetales med enten 35 kr. pr. dag (helt beløb) eller med 18 kr. pr. dag (halvt beløb). Ydelsen udbetales for 5 dage om ugen og er skattepligtig.

"Helt beløb" gives til den, som tidligere har haft heldagsbeskæftigelse, og til den, som søger et sådant arbejde.

"Halvt beløb" gives til den, som har haft deltidsbeskæftigelse i mindst 17 timer om ugen, samt til den, som søger et sådant arbejde.

Ydelsen reduceres bl. a. i forhold til ægtefællens indkomst. Reduktionen, der sker med 1 kr. pr. 1.000 kr. af ægtefællens årsindkomst, begynder ved en årlig indkomst på 23.000 kr. Overstiger ægtefællens indkomst 47.000 kr., er ydelsen reduceret til 10 kr.

Ydelsen nedsættes også for hver måned med et beløb, der svarer til en procent af modtagerens og ægtefællens formue over 150.000 kr.

Ansøgning om kontant arbejdsmarkedsydelse skal indgives til det lokale länsarbetsnämnden. Udbetaling foregår gennem den allmänna försäkringskassan. Ydelsen finansieres ved hjælp af arbejdsgiverbidrag (2/3) og tilskud fra staten (1/3).

Reglerne om kontant arbejdsmarkedsydelse må ses i sammenhæng med den svenske lov om "delpension", jfr. nedenfor p. 112 ff.

III. FØRTIDSPENSIONSUDVALGETS DRØFTELSE MED ÆLDREUDVALGENE UNDER ARBEJDSMINISTERIET

A. Nedsættelsen af et fælles afgrænsningsudvalg

På baggrund af de meget store berøringsflader og vanskelige afgrænsnings-spørgsmål mellem førtidspensionsudvalget og ældre udvalgene under arbejdsministeriet blev der i oktober 1973 nedsat et fælles underudvalg med henblik på en fordeling af de opgaver, der ligger på grænsen mellem udvalgenes arbejdsområder.

Ifølge et i fællesskab udarbejdet kommissorium fik udvalget til opgave at overveje muligheden for at indføre en ny ydelse til støtte af den ældre arbejdskraft i forsøget på en omstilling til nyt erhverv eller til en pensionisttilværelse.

Fællesudvalget fik endvidere til opgave at overveje mulighederne for en ordning, ifølge hvilken deltids- og korttidsarbejde kan kombineres med offentlig støtte, eventuelt i form af førtidigt pensionsudtag. Endelig skulle udvalget overveje arbejdsformidlingens rolle i forbindelse med en eventuel lempelse af de gældende regler for at få tildelt førtidig folkepension ved dispensation. Vedrørende disse spørgsmål henvises til kapitel 3 om fleksibel pensionsalder og kapitel 2 om udvidet adgang til førtidspension.

B. Fællesudvalgets fordeling af arbejdsopgaverne

Ved fællesudvalgets drøftelser tog man udgangspunkt i den personkreds, der på grund af manglende mulighed for beskæftigelse søger bistand enten fra den sociale forvaltning eller fra arbejdsformidlingen. Personkredsen kan opdeles i følgende grupper:

1. Dem der umiddelbart kan beskæftiges på normale vilkår på arbejdsmarkedet, men som f.eks. på grund af konjunkturerne eller lignende ikke for tiden kan finde passende arbejde.
2. Dem der vel er arbejdsduelige, men som på grund af alder, lettere handicap, erhvervsskifte (tidligere selvstændige), manglende uddannelse og lignende ikke uden specialarbejdsanvisning, forudgående omskoling og/eller genoptræning kan anvises arbejde.
3. Revalidender.
4. Ældre og lettere handicappede (uden at der er behov for en egentlig revalidering), som ikke kan præstere fuld arbejdsydelse, men som heller ikke er kvalificerede til at opnå pension.
5. Ældre og invalide, som har opnået (eller kan opnå) pension.

Ved fællesudvalgets drøftelser var der enighed om, at grupperne 1 og 3 falder uden for udvalgenes arbejdsområder.

Vedrørende gruppe 5 - dem der har opnået eller kan opnå pension - fandt fællesudvalget anledning til over for pensionsreformarbejdsgruppen at anbefale en ændring af fradragsreglerne, således at pensionisterne får interesse for at påtage sig arbejde ved siden af pensionen. Fællesudvalget gav endvidere udtryk for, at der måske burde åbnes adgang til tidligt udtag af en reduceret pensionsydelse med henblik på at skabe et mere fleksibelt tilbage-trækningsmønster.

For så vidt angår gruppe 2 var der i fællesudvalget enighed om at foreslå en "ventepengeordning" med det sigte at sætte en arbejdsledig person i stand til at opretholde familiens levestandard i den periode, der måtte gå, inden pågældende enten anvises arbejde eller får tilbud om omskoling og genoptræning.

Såfremt det ikke lykkes ved specialarbejdsanvisning at få pågældende beskæftiget, men arbejdsformidlingen skønner, at der er mulighed for normal beskæftigelse efter omskoling og/eller genoptræning, henvises pågældende til forkursus, specialarbejderkursus eventuelt med efterfølgende tilbud om genoptræning, eller pågældende henvises til genoptræning med løntilskud til arbejdsgiveren (jfr. ældreudvalgets forsøgsordning på Fyn og Bornholm). Hvis det efter omskoling m.v. ikke lykkes at sætte den pågældende i stand til at yde fuld arbejdsindsats, må han henvises til revalidering eller til varig beskæftigelse i virksomheder, der får tilskud til pågældendes løn, eller eventuelt henvises til at søge pension.

For personer omfattet af gruppe 4 foreslås ligeledes placering i halv-beskyttet beskæftigelse, d.v.s. beskæftigelse i virksomheder, der får tilskud til de pågældendes løn.

Der var i fællesudvalget enighed om, at det måtte være ældreudvalgenes opgave nærmere at overveje og fremsætte forslag om ventepenge og løntilskud, hvorimod førtidspensionsudvalget måtte overveje spørgsmålet om nedsættelse af aldersgrænsen for ved dispensation at få tillagt førtidig folkepension.

C. Fællesudvalgets skitse til en ventepengeydelse

I det følgende redegøres for begrebet ventepenge, således som det blev skitseret under fællesudvalgets drøftelser. Det fremhæves, at der kun er tale om en skitse, idet fællesudvalget ikke havde til opgave at fremsætte gennemarbejdede forslag, men i stedet skulle nå frem til en arbejdsdeling mellem førtidspensionsudvalget og ældreudvalgene.

Ældreudvalget vedrørende den private sektor har arbejdet videre med tanken om en ventepengeydelse og har med henblik på en vurdering af behovet for en sådan ydelse foretaget en rundspørge til arbejdsformidlingen og forskellige brancheforeninger.

1. Formål

Sigtet med en ventepengeydelse er - som tidligere nævnt - at sætte en arbejdsledig person i stand til i rimeligt omfang at opretholde familiens levestandard i den periode, der måtte gå, inden pågældende enten anvises arbejde eller får tilbud om omskoling og/eller genoptræning.

Hvis tilbagevenden til erhvervsmæssigt arbejde mislykkes, vil der antagelig oftest ske overgang til pension. I så fald har ydelsen tjent til at mildne overgangen til pensionistens lavere indtægtsniveau, og der foreligger et bedre grundlag for at tage stilling til en pensionsansøgning.

2. Personkreds

Ventepenge skal kunne ydes til personer, som vel er arbejdsduelige, men som på grund af alder, lettere handicap, erhvervsskifte, manglende uddannelse og lignende ikke uden specialarbejdsanvisning kan anvises arbejde. Forudsætningen for at yde ventepenge må være, at pågældende skønnes at have en sådan tilknytning til arbejdsmarkedet, at der antages at være mulighed for at opnå beskæftigelse på normale vilkår. Endvidere må det være en forudsætning, at pågældende ikke har haft mulighed for at blive optaget i en arbejdsløshedskasse som nydende medlem.

3. Ydelsens niveau

Fællesudvalget drøftede, hvorvidt ventepenge skal ydes efter en dagpengesats (ad modum arbejdsløshedsunderstøttelsen) eller efter en transgsbedømmelse i medfør af bistandslovens regler om kortvarig hjælp. Forskellige betragtninger blev fremført, men en afklaring af spørgsmålet nåede fællesudvalget ikke frem til.

Det blev anført, at en ordning, hvorefter ydelsen svarer til gældende dagpengesats i videst muligt omfang, vil sikre, at familiens hidtidige levestandard opretholdes. Vælger man en dagpengesats, rejser sig imidlertid det spørgsmål, om ventepengeordningen vil føre til en undergravning af arbejdsløshedsforsikringen. Foretrækkes transgsbestemte ventepenge, ligger sigtet med ordningen så tæt op ad sigtet med den kortvarige hjælp efter bistandsloven, at det vil blive meget vanskeligt at holde de to ordninger adskilt.

4. Varighed

Fællesudvalget mente, at ventepengeydelsen måtte tidsbegrænses til 6 måneder, således at en virkelig effektiv indsats tilbydes i en kort periode. Dog må der være adgang til en forlængelse af ydelsen udover 6 måneder, når særlige forhold gør sig gældende.

Ved at begrænse udbetalingsperioden til generelt 6 måneder menes der at være større chance for at stimulere den enkelte til at gå aktivt ind i omstillingsforsøget. Endvidere menes der ikke at være risiko for, at ventepenge vil blive et konkurrencemoment til arbejdsløshedsforsikringen.

Det må overvejes, om ydelsen skal kunne gives i flere perioder.

5. Tilgangsår

Fællesudvalget fandt det vanskeligt at pege på nogen fast aldersgrænse, fra hvilken ventepenge skal kunne ydes.

Beskæftigelsesmæssige vanskeligheder vil vel i særlig grad gøre sig gældende for de lidt ældre aldersklasser, men også yngre personer vil i en periode kunne få behov for hjælp. Den ideelle løsning vil måske være, at der slet ingen aldersgrænse gælder.

6. Pligt til at påtage sig passende anvist arbejde og krav om uddannelse, omskoling m. v.

Det må være en forudsætning for at yde ventepenge, at pågældende er tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. Modtageren af ventepenge må endvidere være forpligtet til at påtage sig arbejde, som er anvist ham, og som er anset for passende. Nægtes dette, må ydelsen kunne inddrages.

Det må overvejes, om der skal være pligt til at opfylde et krav om omskoling og genoptræning m. v. I forbindelse hermed må det overvejes, om ydelsen skal standses efter en bedømmelse af modtagerens indstilling til omstillingsforsøget.

7. Afgørelseskompetencen

Fællesudvalget fandt, at ydelsen burde administreres af social- og sundhedsforvaltningen i et nært samarbejde med arbejdsformidlingen. Fællesudvalget var opmærksomt på, at der i kommunerne i stigende omfang oprettes behandlergrupper i forbindelse med bistanndsloven, og at kommunerne i forbindelse med den sociale opfølgning i medfør af dagpengelovens § 47 allerede forudsættes at have et nært samarbejde med arbejdsformidlingen.

Det må overvejes, om der skal være to indgange til en ventepengeordning i den forstand, at ydelsen også skal kunne udbetales efter indstilling fra arbejdsformidlingen.

IV. BISTANDSLOVENS REGLER OM FORBIGÅENDE KONTANTHJÆLP

Bistanndsloven, der træder i kraft den 1. april 1976, indeholder regler om støtte i form af kontanthjælp, herunder også til omskoling, uddannelse m.v., til personer, der ikke er i stand til at forsørge sig selv og familien.

Lovens kontanthjælpsafsnit omfatter dels regler om forbigående hjælp, dels regler om varig hjælp. Afgørende for, efter hvilke regler bistanden skal ydes, er, om der er sandsynlighed for, at modtageren gennem den kontante hjælp og eventuelt andre former for bistand kan bringes til at klare sig selv. Hvis dette ikke skønnes at være tilfældet, skal bistanden ydes i form af varig hjælp, der ligger på et lavere niveau end den forbigående hjælp.

I overvejelserne af, om der er behov for en ventepengeydelse, som skitseret af fællesudvalget, er det derfor bistanndslovens regler om forbigående hjælp, der er relevante. I det følgende redegøres kort for disse regler.

1. Personkreds

I lovens § 37 er nævnt en række eksempler på, hvornår der kan være behov for at yde bistand i form af forbigående hjælp. De situationer, der er nævnt, er sygdom, svangerskab og fødsel, svigtende arbejdsmuligheder, ophør af samlivet med ægtefællen, aftjening af værnepligt eller andre ændringer af forholdene. Afgørende er altså, at der er opstået et behov og ikke årsagen til behovet.

2. Betingelser

a) For at kunne yde forbigående hjælp må den pågældende være afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold. Udenfor den personkreds, der kommer i betragtning, vil i almindelighed falde personer, der får pension og dagpenge. Men hvis disse ydelser undtagelsesvis ikke er tilstrækkelige til at klare forsørgelsen, kan der ydes forbigående hjælp.

b) Der skal være tale om en "trangssituation" af begrænset varighed. Dette er nærmere uddybet i lovens § 41, hvori det er angivet, at det sociale udvalg senest efter 3 måneders forløb skal tage forholdene op til vurdering, bl. a. for at tage stilling til, om der skal ydes andre former for bistand. I øvrigt kan hjælpen fortsætte, så længe det må anses godtgjort, at pågældende på den måde kan bringes i stand til at klare sit og familiens underhold.

c) Såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen skal have udnyttet sine arbejdsmuligheder i tilstrækkelig grad. Man vil normalt ikke forlange, at en ægtefælle skal påtage sig arbejde, hvis vedkommende i længere tid ikke har haft arbejde, navnlig på grund af pasning af børn.

d) Familiens formue må ikke være over en vis grænse, navnlig hvis der er tale om likvid formue.

3. Kontanthjælpens størrelse

Formålet med hjælpen er at sikre, at pågældendes og familiens hidtidige levestandard ikke forringes i væsentlig grad. Størrelsen af selve underholdshjælpen (d. v. s. hjælpen til kost og beklædning) udgør normalt maksimalt et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb (pr. 1. oktober 1975: 1.246 kr. månedlig til en enlig og 1.920 kr. månedlig til et ægtepar). Såfremt der er børn, ydes et beløb pr. barn svarende til det særlige børnetilskud (pr. 1. oktober 1975: 286 kr. månedlig). Ud over den rene underholdshjælp ydes hjælp til dækning af faste udgifter "efter regning". Det vil navnlig dreje sig om boligudgifter, men også om andre rimelige faste udgifter.

Den ydede hjælp er i princippet skattepligtig A-indkomst, og den sociale forvaltning skal derfor herudover kontere et beløb som betaling af skat. De nævnte beløb er altså, hvad familien kan få udbetalt.

Det er ikke muligt at angive, hvor meget der typisk vil kunne ydes i hjælp til f. eks. en familieforsørger, idet den udbetalte hjælp altid vil være afhængig af størrelsen af de faste udgifter, familien har ret til at få dækket.

4. Særligt om hjælp til uddannelse, omskoling m.v.

Ud over hjælp til underhold er der i lovens § 42 hjemmel til at yde hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling. Det er en betingelse for denne bistand, at det skønnes påkrævet af hensyn til en persons mulighed for fremtidig at kunne klare sig selv og sørge for sin familie, og at der ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang kan ydes hjælp hertil af Statens Uddannelsesstøtte eller efter andre regler uden for den sociale lovgivning.

Reglen om uddannelsesstøtte erstatter de gældende regler i revalideringsloven om uddannelsesstøtte m.v. til fysisk, psykisk og socialt erhvervshæmmede, reglerne i enkepensionsloven, forsørgsloven og mødrehjælpsloven

om uddannelse til enlige forsørgere og enker og uddannelsesreglerne i børne- og ungdomsforsorgsloven.

Underholdshjælp i forbindelse med uddannelsesstøtte ydes efter reglerne i lovens § 37.

5. Administration

Det er kommunernes sociale udvalg, der har kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager. Ifølge lovens § 30 påhviler det det sociale udvalg i fornødent omfang at søge vejledning hos arbejdsformidlingen, når støtte til forbedring m. v. af en persons erhvervsmuligheder kan komme på tale. Retningslinier for dette samarbejde er under udarbejdelse.

V. FØRTIDSPENSIONSUDVALGETS OVERVEJELSER OM BEHOVET FOR EN SÆRLIG VENTEPENGEORDNING

På trods af den i fællesudvalget aftalte opgavefordeling har førtidspensionsudvalget ikke ment at kunne undlade en nærmere drøftelse af en ventepengeordning.

Som det sagkyndige udvalg på det sociale område har udvalget fundet det rigtigt at overveje, om ventepengebegrebet er omfattet af bistandslovens bestemmelser om forbigående hjælp. Endvidere har udvalget følt sig bundet af sit kommissorium, som udtrykkelig pålægger udvalget at overveje muligheden for at indføre en ny ydelse til støtte af den ældre arbejdskraft.

Som tidligere nævnt har fællesudvalget drøftet, om ventepenge bør ydes som en transbestemt ydelse eller efter en dagpengesats. Man nåede ikke frem til en afklaring, og spørgsmålet viderebehandles i ældreudvalget vedrørende den private sektor.

Vedrørende forholdet til bistandsloven er førtidspensionsudvalget af den opfattelse, at fællesudvalgets skitse til en ventepengeordning for så vidt angår personkreds, varighed, tilgangsalder og afgørelseskompetence vil være omfattet af bistandslovens regler om forbigående hjælp og hjælp til uddannelse og omskoling m. v.

Udvalgets overvejelser har herefter især samlet sig om ydelsens niveau, altså om ventepenge skal udbetales efter en dagpengesats eller på grundlag af en udvidet transbedømmelse som i bistandslovens § 37. Vælges den sidste løsning, må ventepengeordningen anses for omfattet af bistandsloven, således at det ikke vil være påkrævet at fremsætte særskilt forslag om indførelse af en ny ydelse.

1. En analogi fra dagpengesystemet kunne synes rimelig, da formålet med ventepenge og arbejdsløshedsdagpenge er det samme, nemlig at bevare den arbejdsløse persons tilknytning til arbejdsmarkedet. For at tilgodese dette formål må niveauet for en ventepengedydelse - ligesom niveauet for arbejdsløshedsdagpenge - sættes så tilpas højt, at den hidtidige levestandard kan opretholdes uden dybtgående indgreb og forstyrrelser i familiens tilvante liv.

Dagpengesystemet er endvidere enkelt og hurtigt anvendeligt, og faste

regler for hjælpens størrelse vil desuden kunne sikre, at der ikke opstår en forskellig praksis i kommunernes administration af ordningen.

Til det sidstnævnte må dog fremhæves, at også en dagpengeberegning i et vist omfang må baseres på et skøn, nemlig i de tilfælde, hvor indtægtsgrundlaget er vanskeligt at fastsætte, fordi pågældende har haft meget svingende indtægter i det sidste år før dagpengeudbetalingen. Gruppen med ret til ventepenge vil for en stor del bestå af personer med meget svingende og unormalt lave indtægter. I disse tilfælde må fastsættelsen af indtægtsgrundlaget overlades til en ren skønsmæssig bedømmelse i socialforvaltningen.

Det har været anført, at man ved at lægge sig fast på gældende dagpengesats kan risikere, at ventepengeordningen bliver en konkurrerende faktor til arbejdsløshedsforsikringen. Hvis der blev givet en ydelse på samme niveau til såvel arbejdsløshedsforsikrede som ikke arbejdsløshedsforsikrede, ville der kunne opstå en tilskyndelse til at undlade oprettelsen af nye kasser, ligesom der ville kunne opstå en tilskyndelse til at opgive medlemskab af bestående arbejdsløhedskasser.

2. Ved en ventepengeordning, der bygger på en udvidet transbedømmelse, afpasses ydelsens niveau efter en individuel vurdering af den enkeltes behov. En sådan bedømmelse vil i mange tilfælde give et bedre udtryk for pågældendes aktuelle behov end en dagpengeberegning på grundlag af en skønnet årsindtægt. Ydelsen efter bistandsloven vil ofte være større end en dagpengeydelse, idet der udover egentlig underholdshjælp ydes hjælp til dækning af rimelige faste udgifter og betaling af skat af den ydede hjælp. Endvidere må det fremhæves, at der ikke er loft over bistandslovens kortvarige hjælp, medens dagpenge er begrænset til 90% af lønnen, for tiden højst 960 kr. ugentlig (pr. 1. januar 1975). I denne forbindelse må fremhæves, at en dagpengeydelse i tilfælde af behov for yderligere hjælp efter omstændighederne kan suppleres med hjælp efter § 37. Endelig må det anføres, at ventepenge kun skulle kunne ydes i en begrænset tid, f.eks. 6 måneder, hvorimod § 37-hjælp i princippet godt kan forlænges ud over denne periode.

Udvalget er opmærksomt på, at transbedømmelsen vil medføre, at nogle af ventepengegruppen vil falde uden for § 37. Dette vil således være tilfældet for personer med en formue over en vis grænse, ligesom der ved transbedømmelsen kan tages hensyn til en ægtefælles muligheder for ved arbejde at bidrage til familiens forsørgelse. Udvalget finder det uheldigt, hvis en ægtefælle, som ikke i længere tid har haft udearbejde, navnlig på grund af pasning af børn, kan tvinges til at påtage sig erhvervsarbejde i en periode, hvor familiens forhold på grund af mandens omstillingsforsøg er væsentligt belastet. Ifølge det for udvalget oplyste administreres de gældende bestemmelser om udvidet hjælp dog ret lempeligt, f.eks. vil man normalt ikke forlange, at den hjemmearbejdende hustru skifter til udearbejde. Denne lempelige praksis vil antagelig blive videreført under bistandsloven.

Spørgsmålet har været rejst, om transbedømmelsen i § 37 kunne ændres, således at bedømmelsen gøres særlig lempelig for de arbejdsledige. Afgørende efter § 37 er imidlertid, at der er opstået et behov og ikke årsagen til behovet. Det synes ikke rimeligt at give de arbejdsledige en særlig favorabel stilling i forhold til andre persongrupper omfattet af bestemmelsen.

3. På denne baggrund har udvalget skønnet, at formålet med en vente pengeordning - at sikre familiens hidtidige levestandard i en periode med forsøg på omstilling til nyt erhverv - vil kunne opfyldes, ved hjælp af en ydelse baseret på en lempelig trangsbedømmelse, og udvalget må derfor konkludere, at ventepengeordningen må anses for omfattet af bistandsloven, og at der således ikke er behov for ny lovhjemmel under socialministeriets område.

En dagpengeydelse, som ikke er underkastet skøn og trangsvurdering, bør efter udvalgets opfattelse ikke indarbejdes i bistandsloven. Såfremt ældreudvalgene under arbejdsministeriet finder, at ventepenge bør ydes i form af dagpenge, må det efter førtidspensionsudvalgets opfattelse ske ved lovgivning under arbejdsministeriet.

Kapitel 5

Ophævelse af særordningerne for kvinder i enkepensionsloven og folkepensionsloven

Det radikale Venstres folketingsgruppe fremsatte i oktober 1973 en række forslag til sociale besparelser.

Som et led i denne spareplan blev det foreslået at ophæve den særlige enkepensionsordning for nye enker, når der er indført en omstillingsydelse. Endvidere blev det foreslået, når enkepensioneringen er endeligt afviklet, gradvis at afskaffe særordningerne for kvinder i alderen 62-66 år, henholdsvis almindelig folkepension til enlige og hustrutillæg for ægtefæller til folke- og invalidepensionister.

Foruden den besparelse, der antoges at ligge i forslagene, var disse begrundet med, at den pensionsmæssige forskelsbehandling af mænd og kvinder må ophøre, efterhånden som andre regler gennemføres til hjælp for ældre arbejdstagere med erhvervsproblemer. I denne forbindelse henviste Det radikale Venstre til forslaget om omstillingsydelse, en udbygning af revalideringsmulighederne under en bistandslov samt til muligheden for førtidspension uafhængigt af køn.

Forslagene er medtaget som bilag 13.

Fremsættelsen af forslagene bevirkede, at udvalget i oktober 1973 blev anmodet om at overveje, om den særlige enkepensionsordning bør ophæves for nye enkers vedkommende. I tilslutning hertil skulle udvalget overveje, om der fortsat er grundlag for at opretholde særordningerne i folkepensionsloven for kvinder mellem 62 og 67 år.

I forbindelse med spørgsmålet om ophævelse af de forskellige særordninger kan nævnes, at EF-kommissionen i februar 1975 for Rådet fremlagde et forslag til direktiv om gennemførelse af princippet om lige behandling af mandlige og kvindelige arbejdstagere med hensyn til adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse og erhvervsmæssig forfremmelse samt arbejdsvilkår. Efter direktivforslaget skulle princippet om ligebehandling også gælde inden for det sociale sikringsområde, men dette har mødt modstand fra visse af medlemsstaternes side, herunder fra dansk side. Kommissionen har derfor under de igangværende forhandlinger foreslået, at den sociale sikring trækkes ud af direktivets anvendelsesområde, men at det i en selvstændig artikel i direktivet fastslås, at Rådet efter forslag fra kommissionen fastsætter nærmere regler om gennemførelsen af princippet om lige behandling inden for det sociale sikringsområde.

I. UDVIKLINGEN I ERHVERVSFREKVENSERNE BELYST UD FRA

MATERIALET I PERSPEKTIVPLANREDEGØRELSE I OG II

Som baggrund for sine overvejelser har udvalget undersøgt de historiske forudsætninger for særordningernes indførelse, jfr. foran kapitel 1, afsnit III.

Som omtalt dette sted blev særordningerne i sin tid gennemført bl. a. ud fra den begrundelse, at kvinder havde vanskeligere end mænd ved at få og fastholde udeerhverv, og at dette i særlig grad gjaldt kvinderne i den aldersgruppe, som ordningerne tager sigte på at hjælpe.

Udvalget har i det følgende undersøgt, om denne forskel i mænds og kvinders tilknytning til arbejdsmarkedet fortsat er til stede.

Erhvervsfrekvensen for mænd i alderen 25-59 år har været meget stabil fra 1940 til 1965. Den faldt i denne 25-års periode fra 97, 5 til 96, 9 eller med 0, 6%.

På denne baggrund forventede man i PP-I (jfr. bilag 14), at de fremtidige erhvervsfrekvenser ikke ville afvige meget fra de gældende for 25-59-årige mænd. Man forudså dog et vist fald på grund af, at en større del af de 25-34-årige ville være under uddannelse og på grund af en forventet stigning i antallet af førtidspensionister blandt de 45-59-årige, bl. a. som følge af strukturaendringerne inden for landbrug og detailhandel. For de 25-59-årige som helhed skønnedes, at erhvervsfrekvensen i 1985 ville ligge på 96,4%.

Faldet i andel erhvervsaktive mænd har imidlertid været kraftigere end forventet, og i PP-II skønnes, at erhvervsfrekvensen vil være faldet til 92, 3% i 1987. For de ældste aldersgrupper (35-59 år) synes stigningen i antallet af invalidepensionister at give den umiddelbare forklaring på, at faldet i erhvervsfrekvensen har fundet sted.

Erhvervsfrekvensen for de ikke-gifte kvinder i alderen 25-59 år har, som for mænd, været meget stabil frem til 1965. Inclusive husassistenter var den således 81, 9 i 1940 og 80, 9 i 1965.

Man antog i PP-I, at denne stabilitet også i fremtiden ville være karakteristisk for de ikke-gifte kvinders erhvervstilknytning. Denne antagelse synes at være slået fejl. For gruppens centrale aldersklasser (35-59-årige) peges beskæftigelsesundersøgelserne på et kraftigt fald siden slutningen af 1960'erne. På baggrund heraf skønnes i PP-II, at erhvervsfrekvensen i 1987 vil blive 74,8.

En væsentlig årsag til faldet antages - som for mænd - at være den markante stigning i antallet af førtidspensionister.

Erhvervsfrekvenserne for de gifte kvinder har været stadigt stærkere stigende fra 1940 frem til 1965. For aldersgruppen 25-59 år var erhvervsfrekvensen i 1965 32, 7, og man skønnede i PP-I, at frekvensen i 1975 ville stige til 47, 1 og i 1985 til 53, 4.

I PP-II udtales, at man i de sidste 4-5 år har kunnet observere en stigning i de gifte kvinders erhvervsfrekvens, der langt overgår de forventninger om en kraftig stigning, som lå til grund i PP-I. Skønnet over erhvervsfrekvensen for 1975 blev således nået allerede i maj 1971, og man nærmer sig nu stærkt skønnet for 1985. Ifølge PP-II skønnes erhvervsfrekvensen for aldersgruppen 25-59 år i 1987 at udgøre 69, 6.

Blandt årsagerne til den observerede stigning peges bl. a. på, at betingelserne for, at disse kvindegrupper inddrages aktivt i erhvervsarbejde, synes at være opfyldt i et hurtigere tempo. Der peges her på, at der generelt har været en høj beskæftigelse med tendenser til udligning af regionale forskelle i efterspørgslen efter arbejdskraft, at servicefagene har været i hurtig vækst med gode muligheder for deltidsbeskæftigelse, og at antallet af daginstitutioner for børn har været i kraftig stigning.

II. UDVALGETS OVERVEJELSER

For en ophævelse af særordningerne taler, at frekvensen for mænd og ikke-gifte kvinder er faldende samtidig med, at frekvenserne for de gifte kvinder er stigende. Der er således en tendens til, at frekvenserne for de 3 grupper nærmer sig hinanden, således at begrundelsen for særordningerne ikke længere er til stede i samme omfang som ved ordningernes indførelse.

Opgørelsen over erhvervsfrekvenserne viser imidlertid, at kun 50% af de gifte kvinder mellem 25 og 59 år har udeerhverv. Af de ikke-gifte kvinder i samme aldersgruppe har godt 75% udeerhverv.

Da erhvervsfrekvensen for nye enker må ligge på linie med frekvensen for gifte kvinder, vil en ophævelse af enkepensionsordningen betyde, at op imod 50% af enkerne vil blive stillet over for forsørgelsesmæssige problemer, som må løses gennem hvervsarbejde eller på anden måde. Ligeledes vil afskaffelse af adgangen til folkepension for enlige kvinder fra det 62. år betyde, at op imod 25% af denne gruppe vil få forsørgelsesmæssige problemer. Endelig vil ophævelse af reglerne om hustrutillæg medføre, at i princippet 50% af den nævnte gruppe vil være uden forsørgelsesgrundlag. Dog må det antages, at de gifte kvinder som følge af mandens indtjening udgør en mindre truet gruppe end de ikke-gifte og enkerne.

De forsørgelsesmæssige problemer, som en ophævelse af særordningerne vil medføre, må forudsættes at skulle løses gennem udvidet brug af samme ordninger, som gælder eller vil komme til at gælde for jævaldrende mænd.

Følgende ordninger vil her komme på tale: Hjælp efter bistandsloven til uddannelse og erhvervsmæssig optræning (revalidering), omskoling eller eventuelt vente pengeydelse, førtidig folkepension og kontanthjælp efter bistandsloven.

For så vidt angår de enker, der er omfattet af enkepensionsordningen, viser de hidtidige erfaringer fra revalidering og andre erhvervsmæssige hjælpeforanstaltninger, at der er meget store vanskeligheder med at indplacere eller genplacere denne gruppe på arbejdsmarkedet.

I medfør af § 15 i lov om pension og hjælp til enker m. fl. - som vil blive afløst af bistandslovens bestemmelser om forbigående hjælp - kan der i trangstilfælde ydes hjælp i indtil $\frac{1}{2}$ år efter mandens død. Dette finder i praksis navnlig sted i tilfælde, hvor det ventes, at den pågældende kvinde vil kunne komme i arbejde senere, men blot foreløbig er forhindret. Denne overgangshjælp må i realiteten betragtes som en vente pengeydelse specielt for enkerne. Efter kommunernes erfaringer opnås der imidlertid kun sjældent positive resultater med denne form for hjælp. Det må derfor på forhånd være tvivlsomt, om en egentlig ventepengeydelse vil være egnet til at løse enkernes problemer.

For de kvinder, der modtager pension efter særordningerne i folkepensionsloven, eller til hvis ægtefælle der ydes hustrutillæg, må det alene på grund af alderen anses for tvivlsomt, om de kan placeres på arbejdsmarkedet ved revalidering eller andre erhvervsmæssige hjælpeforanstaltninger. Hvis pensionsretten ophører, må man derimod forvente, at en betydelig del af de enlige kvinder, der er fyldt 62 år, i stedet vil søge førtidig folkepension. En afvikling af særordningerne vil således kunne betyde et øget pres på de myndigheder, der behandler ansøgningerne om førtidspension.

Administrativt set vil en ophævelse af særordningerne isoleret betragtet være en forenkling. Men da man som nævnt må forudse, at en ophævelse af ordningerne på nuværende tidspunkt blot vil have til følge, at udgiften til forsørgelsen af disse kvinder skal afholdes efter andre bestemmelser inden for den sociale lovgivning, vil der i vidt omfang blot være tale om en administrativ omlægning. Det er vanskeligt at skønne over den administrative nettovirkning af en omlægning, men der vil formentlig være tale om et administrativt merarbejde.

Enkepensionens og folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg indtægtsreguleres for pensionister under 67 år. En fordeling af enkepensionisterne pr. 31. marts 1974 efter størrelsen af det udbetalte pensionstillæg viser således (jfr. bilag 14), at 83% af enkerne modtog fuldt eller reduceret pensionstillæg, hvorimod kun 17% havde så store indtægter - d.v.s. indtægter over ca. 9.700 kr. (indtægtsgrænsen pr. 31. marts 1974) - at pensionsstillægget helt var bortfaldet. 76% af enkepensionisterne fik fuldt grundbeløb, 17% fik 50-99% af grundbeløbet, og endelig fik 7% af enkerne under 50% af grundbeløbet. Det er således typisk kvinder med små eller ingen indtægter, som modtager pension. En afvikling af ordningerne på nuværende tidspunkt vil derfor i særlig grad ramme de svagest stillede. Hertil må dog bemærkes, at udviklingen i erhvervsfrekvenser bl. a. som følge af et forbedret uddannelsesniveau efterhånden vil reducere antallet af enker med ubetydelig eller ingen indkomst.

Kvindernes pensionsmæssige særordninger har også været taget op til behandling af Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet. Et udvalg under Kommissionen afgav i 1973 en beretning, hvori det om enkepensionsreglerne hedder, at de gældende regler er i overensstemmelse med det eksisterende behov, men at behovet vil mindskes i samme grad, som ligestillingen mellem kvinder og mænd gennemføres i henseende til uddannelse og adgang til arbejdsmarkedet. Med hensyn til den lavere folkepensionsalder for kvinder udtales det, at det for tiden ikke vil være rimeligt at stille forslag om samme tilgangsalder som for mænd, men at det må være et principielt mål, efterhånden som de bedre uddannede kvinder rykker op imod folkepensionsalderen.

Spørgsmålet om en afskaffelse af enkepensionsordningen bør også ses i lyset af Danmarks socialforsikringsaftaler m. v. med andre lande.

Efter EF-reglerne om social sikring af arbejdstagere og deres familiedemedlemmer, der flytter inden for fællesskabet (forordning nr. 1408/71 m. v.), har en enke efter en arbejdstager ret til enkepension i henhold til lovgivningen i de lande, hvor hendes afdøde mand har været beskæftiget. Det vil sige, at enkens pension stykkes sammen af enkepensioner fra de lande, hvor hendes afdøde mand havde været beskæftiget. Der vil kunne blive tale om, at der ydes enken forholdsmæssige pensioner, beregnet i forhold til længden af den afdøde mands beskæftigelsestid i vedkommende lande. De enkepensioner, enken modtager, er således udtryk for hendes mands samlede beskæftigelsestid i EF-landene. Formålet er at stille enken på samme måde, som hvis hendes mand kun havde været beskæftiget i én stat.

Hvis den danske enkepension helt afskaffes, vil der derfor opstå problemer med enkens sikring i den situation, hvor manden har været beskæftiget i Danmark.

Danmark har indgået bi- eller multilaterale socialforsikringsoverenskomster med en række lande. Sådanne overenskomster er gensidige, d.v.s. at statsborgere fra det ene land har ret til ydelser i det andet land (på visse betingelser), som om han var statsborger i vedkommende land.

Efter nogle af overenskomsterne er der også ret til enkepension; det gælder således først og fremmest den nordiske overenskomst. En afskaffelse af den danske enkepension vil derfor kunne betyde et "haltende" forhold mellem Danmark og de lande, vi har overenskomst med, hvis danske statsborgere har ret til enkepension i det andet land, medens det pågældende lands statsborgere ikke har ret til enkepension i Danmark.

III. UDVALGETS VURDERING

På baggrund af de forannævnte overvejelser - herunder særligt, at antallet af de kvinder, der i tilfælde af en ophævelse af særordningerne vil blive stillet over for forsørgelsesmæssige problemer, er betragteligt - finder udvalget det betænkeligt for tiden at stille forslag om ændringer i de bestående særordninger.

På baggrund af udviklingen i erhvervsfrekvenserne kan udvalget dog ikke afvise, at der på længere sigt vil være grundlag for ændringer.

For at kunne tage stilling til, hvilke ændringer der eventuelt kan komme på tale, vil det efter udvalgets opfattelse være nødvendigt at fremskaffe yderligere materiale. Udvalget har derfor overvejet muligheden for at iværksætte en undersøgelse af spørgsmålet om, hvilke erhvervs- og helbredsmæssige vanskeligheder der i særlig grad gør sig gældende for de grupper, der i dag omfattes af særordningerne.

Det var udvalgets oprindelige tanke, at undersøgelsen kunne gennemføres i løbet af nogle få måneder med bistand fra nogle enkelte kommuner.

En nærmere analyse af forholdene omkring undersøgelsen har imidlertid vist, at et fyldestgørende materiale, der kan udgøre et egnet beslutningsgrundlag for eventuel ændring eller afvikling af særordningerne, ikke kan skaffes til veje, medmindre undersøgelsen får et bredere indhold.

En bredere anlagt undersøgelse har det dog af tidsmæssige grunde ikke været muligt at indpasse i udvalgets arbejde, men da dette lægger afgørende vægt på, at der foretages en undersøgelse af disse ting, vil spørgsmålet blive taget op, når det med socialforskningsinstituttet skal drøftes, hvilke undersøgelser instituttet har mulighed for at iværksætte i forbindelse med pensionsreformerarbejdet.

Bemærkninger om delpension kombineret med indtægt fra deltidsbeskæftigelse

INDLEDNING

Den 5. juni 1975 vedtog den svenske rigsdag at indføre en ordning med delpension, således at ældre arbejdstagere, der nedtrapper arbejdstiden, kan få udbetalt en pensionsydelse til delvis erstatning for det indtægtstab, der opstår ved arbejdstidsforkortelsen. Loven om delpensionsforsikring er medtaget som bilag 16.

Vedtagelsen af den svenske delpensionslov har forstærket den debat, der også herhjemme har været om behovet for en smidiggørelse af pensions-systemet med henblik på at opnå en mere gradvis overgang fra den erhvervsaktive tid til tilværelsen som pensionist.

Således har arbejdsmiljøgruppen i sin tredje rapport afgivet i 1975 været inde på tanken om deltidsarbejde kombineret med delpension. Det anføres i rapporten bl. a. :

"Arbejdsmiljøgruppen kunne således forestille sig, at man fra det 60. år havde ret til at gå på deltid. Det kunne gøres ved, at man fik ret til gradvis nedsættelse af arbejdstiden med stigende procentandele indtil 70-års alderen. Samtidig skulle man have delvis kompensation for nedsættelsen af løn med en delvis udbetaling af folkepension. "

Folketingsmedlem Rene Brusvang (Centrumdemokraterne) har i forbindelse med et spørgsmål til socialministeren den 20. august 1975 om mulighederne for indførelse af en gradvis arbejdstidsforkortelse for personer over 55 år ligeledes fremlagt en skitse til en delpensionsordning. Spørgsmålet og socialministerens svar er medtaget som bilag 17 til rapporten.

Ifølge skitsen skal arbejdstagere, der er fyldt 55 år, kunne kræve arbejdstiden nedsat til 35 timer ugentlig, uden at der ydes kompensation for indtægtstab. Personer mellem 60 og 65 år skal yderligere kunne kræve arbejdstiden nedsat til 30 timer ugentlig og som kompensation få udbetalt et pensionsbeløb på 100 kr. ugentlig. Personer over 65 år skal yderligere kunne kræve arbejdstiden nedsat til 25 timer, og som kompensation skal der til disse personer i alt kunne ydes et pensionsbeløb på 150 kr. ugentlig.

Forslaget tilsigter, at midaldrende og ældre arbejdstagere får en arbejdsbyrde, de kan klare uden at gå væsentligt ned i levestandard. Forslaget tilsigter også at muliggøre, at man undgår, at ældre medborgere på en bestemt dato bliver "sat uden for samfundet".

Tanken om en delpensionsordning har i øvrigt været rejst på forskellig vis i den offentlige debat. Således har f. eks. Specialarbejderforbundet i Danmark og Akademikernes Centralorganisation i en pressemeddelelse fra en

fælles konference om pensionsforhold udtalt, "at overgangen fra arbejdslivet til pensionisttilværelsen bør gøres mere fleksibel, således at den enkelte lønmodtager kan gå på deltid med kompensation for lønnedgangen i form af en delpension fra det 60. år." De to organisationer har i denne forbindelse udtalt, at den nuværende folkepension er for lav, og foreslået, at der sikres en efterløn efter endt erhvervsaktivitet på 2/3 af almindelige lønindtægter, som de kendes på LO-området.

Specialarbejderforbundet har senere fremlagt et konkret forslag til en efterlønsordning. Efter forslaget skal efterlønnen fastsættes til 2/3 af den enkeltes løn, idet der dog gennemføres et maksimum på 2/3 af 90.000 kr. lig med 60. 000 kr. og et minimum, der fastsættes efter samme regler som ved udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge til pågældende.

Spørgsmålet om en delpensionsordning har også kort været drøftet i det fællesudvalg, der i oktober 1973 blev nedsat mellem førtidspensionsudvalget og ældre udvalgene under arbejdsministeriet. Fællesudvalget fandt anledning til over for pensionsreformarbejdsgruppen at fremhæve, at en del pensionister i dag holder sig tilbage fra at påtage sig sådanne arbejdsopgaver, som de havde mulighed for at overkomme, fordi indtægtsreguleringsreglerne sammen med skatte- og boligsikringsreglerne m.m. ofte bevirker, at pensionisterne reelt kun får en meget lille del af arbejdsvederlaget. Fællesudvalget fremhævede i denne forbindelse, "at en ordning med delpension kombineret med deltidsarbejde vil for den enkelte indebære en blidere overgang til pensionisttilværelsen, og samfundsmæssigt set vil det være en fordel, at den enkelte yder en omend begrænset arbejdsindsats."

A. Den svenske delpensionslov

Som nævnt ovenfor blev den svenske delpensionslov vedtaget af den svenske rigsdag den 5. juni 1975. Loven træder i kraft den 1. juni 1976, d.v.s. samtidig med sænkningen af den almindelige pensionsalder til 65 år og samtidig med nedsættelsen af aldersgrænsen for at foretage tidligt pensionsudtag fra 63 til 60 år.

Delpensionsloven blev vedtaget på baggrund af et forslag herom i Pensions alderkommiteens betænkning "Rorlig pensionsålder". Komiteens tanker er dog ved loven fraveget på et meget væsentligt punkt, idet reglerne om delpension nu fuldt ud er reguleret ved loven, medens det efter komiteens forslag skulle være en ordning baseret på kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

Delpensionen kan kun udbetales til lønmodtagere, og det er en betingelse, at pågældende overgår til deltidsbeskæftigelse, hvorved forstås, at arbejdstiden nedsættes med mindst 5 timer ugentlig, men således at arbejdstiden fremover mindst udgør 17 timer ugentlig. Endvidere er det en betingelse, at lønmodtageren er mellem 60 og 65 år, og at pågældende har den samme tilknytning til arbejdsmarkedet, som gælder for så vidt angår udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse og kontant arbejdsmarkedsydelse, d.v.s. mindst 5 måneders arbejde inden for de sidste 12 måneder. Endelig er det en betingelse, at pågældende i mindst 10 år efter det 45. år har optjent ret til ATP.

Pensionen skal udgøre 65% af det indkomstbortfald, som opstår ved overgang til deltidsarbejde. Indtægtstabets beregnes som forskellen mellem den

årlige indtægt før og efter nedtrapningen. Der er fastsat en øvre grænse for den tidligere indtægt og dermed også en grænse for delpensionen. Maksimumsgrænsen for den tidligere indtægt er på samme måde som inden for ATP og sygesikringen sat til 7, 5 gange det for indkomståret gældende basisbeløb, d. v. s. for tiden 7, 5 x 9.000 svenske kr. eller 67.500 svenske kr. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget om delpension vil den disponible indkomst ved en kombination af deltidsarbejde og delpension for typiske indtægt s grupper herved komme til at udgøre 85-90% af den tidligere indtægt ved heltidsbeskæftigelse.

Delpension medfører ikke nogen reduktion af folkepensionen og ATP fra det 65. år.

Udgifterne til delpensionsordningen skal via en fond fuldt ud finansieres gennem en særskilt socialforsikringsafgift fra arbejdsgiverne på 0,25% af den lønsum, der anvendes ved beregningen af arbejdsgivernes socialforsikringsafgifter.

B. Principielle synspunkter vedrørende en dansk delpensionsordning

Behovet for gennem en delpensionsydelse at øge de ældres muligheder for at nedtrappe arbejdsindsatsen i de sidste år før den normale pensionsalder skyldes i første række de store individuelle variationer i arbejdsevnen ved forskellige aldre. På denne baggrund ville det være naturligt, hvis den enkelte - i langt højere grad end det er tilfældet i dag - fik mulighed for at øve indflydelse på, hvornår og på hvilken måde tilbagetrækningen fra arbejdslivet skulle finde sted. Overgang til deltidsbeskæftigelse kombineret med en supplerende indtægt i form af delvis udbetaling af folkepension vil for den enkelte betyde en gradvis indtægtsnedgang og dermed en økonomisk glidende overgang til tilværelsen som pensionist. Som også fremhævet af arbejdsmiljøgruppen vil en delpensionsordning tillige skabe en gradvis psykologisk tilvænning til pensionisttilværelsen.

Ved overvejelserne om en delpensionsordning må det imidlertid tages i betragtning, at det for at opnå en større smidighed i tilbagetrækningsmønstret ikke altid vil være tilstrækkeligt med en reduktion af arbejdstidens længde. Karakteren og tilrettelæggelsen af den enkeltes arbejde spiller også en væsentlig rolle. Det må derfor anses for givet, at der tillige er behov for mere arbejdsmarkedsprægede foranstaltninger med henblik på at tilpasse arbejdsfunktioner og -forhold til de ældres særlige forudsætninger.

Indførelse af en delpensionsydelse inden for rammerne af det gældende danske pensionssystem vil - uanset om ordningen søges udformet på linie med den svenske ordning eller f.eks. efter de principper, som ligger i det centrumdemokratiske forslag - rejse en række principielle spørgsmål, der kort er omtalt i de følgende punkter 1-5.

1. Forekomsten af deltidsstillinger vil ifølge sagens natur være en afgørende forudsætning for, at en ordning med delpension kan få nogen praktisk betydning.

Spørgsmålet om arbejdstidsforkortelser er imidlertid traditionelt et spørgsmål, der er underkastet forhandling mellem arbejdsmarkedets parter. Man vil således næppe ad lovgivningens vej - således som det synes at være

forudsat i det centrumdemokratiske forslag - kunne sikre den enkelte en ret til at gå på deltid, uden at dette vil blive betragtet som et indgreb i den frie forhandlingsret.

Værdien af en delpensionsordning må derfor i stor udstrækning forventes at blive afhængig af, om de overenskomster, som parterne på arbejdsmarkedet forhandler sig frem til, åbner mulighed for deltidsansættelse. Forholdet er i dag det, at de gældende overenskomster ikke i alle tilfælde giver mulighed herfor. Den enkeltes mulighed for at gøre brug af et delpensionstilbud vil derfor i første række forudsætte en positiv medvirken på organisationsplan med hensyn til indsættelse af deltidsbestemmelser i de kollektive overenskomster. Herudover må der imidlertid på den enkelte virksomhed være velvilje blandt såvel ledelse som medarbejdere for at udnytte en overenskomstmæssig mulighed for deltidsbeskæftigelse.

2. Efter den svenske ordning beregnes delpensionen som en procentdel af indtægtstabt ved arbejdstidsforkortelsen. Anvendelsen af denne beregningsmåde hænger sammen med den svenske indtægtsafhængige tillægspension, hvor den enkeltes erhvervsindtægt registreres år for år.

Det indtægtsafhængige yde ls es princip anvendes herhjemme i dagpenge-loven og arbejdsløshedsloven, men ikke i pensionslovene. Den svenske beregningsmåde vil derfor bryde med princippet om, at de sociale pensioner ydes med ensartede beløb til alle uanset størrelsen af den tidligere indtægt.

På denne baggrund må udgangspunktet for beregningen af dansk delpension formentlig være folkepensionens grundbeløb. Hvor stor en del af grundbeløbet der skal udbetales, må afhænge af, i hvilken udstrækning arbejdstiden nedsættes. F.eks. kunne man tænke sig en opdeling af grundbeløbet i et antal andele svarende til det normale antal ugentlige arbejdstimer. For hver time, arbejdstiden reduceres, skulle der så udbetales en andel af grundbeløbet.

Ifølge det centrumdemokratiske forslag skal f.eks. en 65-årig pensionist, der nedsætter arbejdstiden med 15 timer ugentlig til 25 timer ugentlig, have udbetalt et pensionsbeløb om ugen på 150 kr. svarende til en kompensation på 10 kr. i timen. Der foreslås således anvendt en timetalsberegning, hvorimod det er uklart, om der ved delpensionens størrelse er taget udgangspunkt i folkepensionens grundbeløb.

Det må fremhæves, at en dansk delpensionsordning, hvor delpensionen udgør en vis andel af folkepensionens grundbeløb, aldrig vil kunne sikre den deltidsbeskæftigede en samlet indtægt på 85-90% af den tidligere indtægt, således som det er tilfældet efter den svenske ordning.

3. Da udbetaling af delpension forudsætter, at pågældende delvis forbliver på arbejdsmarkedet - delpension skal efter sit formål netop ydes som et supplement til indtægt fra deltidsbeskæftigelse - kan man ikke tænke sig delpensionen indtægts reguleret, idet ordningen da vil blive illusorisk.

Ordningen vil derfor bryde med det gældende princip om, at de sociale pensioner til personer under 67 år er indtægtsbestemte. Der vil herved opstå et misforhold mellem delpension og invalide- og førtidig folkepension, idet den, der ikke længere ønsker at have fuldtidsbeskæftigelse, ofte vil kunne få mere i pension end den, der af helbredsmæssige årsager er tvunget til at opgive sit fuldtidsjob, men som enten har formueindtægt eller arbejdsindtægt af en vis størrelse.

I denne sammenhæng kan det anføres, at ordningen vil kunne få social slagside, hvis der ved udmålingen af delpensionen ikke tages hensyn til formueindtægter og private pensionsindtægter. Velstillede med sådanne indtægter ville i givet fald have større mulighed for at vælge delpension end personer, der ikke kan supplere arbejdsindtægten på denne måde.

En delpensionsordning synes endvidere vanskeligt at kunne forenes med reglerne om arbejdsløshedsforsikring, bl.a. på grund af mulighederne for at få supplerende arbejdsløshedsdagpenge i tilfælde af arbejdsfordeling. Men forskellen i ydelsesniveauet må også forudses at kunne give problemer. Opnåelse af en rimelig samordning kompliceres i øvrigt af, at arbejdsløshedsforsikringsloven nu skal tages op til revision i et udvalg nedsat under arbejdsministeriet.

Overvejelserne om en delpensionsordning må også ses i sammenhæng med ældreudvalgets tanker om en ordning med "halvbeskyttet beskæftigelse" for ældre, hvis erhvervsevne af aldersmæssige årsager er nedsat i en sådan grad, at beskæftigelse på normale vilkår ikke kan opnås eller fastholdes. Man har i ældreudvalget været inde på, at den ældre skal beskæftiges i den for virksomheden normale arbejdstid og til overenskomstmæssig løn, men således at der til arbejdsgiveren ydes et tilskud til lønnen. For så vidt angår tilskuddets størrelse, er det tanken, at dette højst kan udgøre 40% af lønnen og i øvrigt ikke overstige et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb samt pensionstillæg for en enlig pr. måned.

4. Personkredsen i en delpensionsordning kan begrænses - således som det er tilfældet både i den svenske ordning og efter det centrumdemokratiske forslag - til kun at omfatte lønmodtagere. En sådan begrænsning betyder imidlertid, at ordningen vil bryde med det princip, de gældende pensionslove bygger på, nemlig at omfatte befolkningen som helhed. Det er dog tvivlsomt, om man kan undgå dette brud, idet der vil være store praktiske vanskeligheder ved at medtage de selvstændigt erhvervsdrivende under ordningen, f.eks. med hensyn til at konstatere omfanget af den personlige arbejdsindsats.

I forbindelse med spørgsmålet om afgrænsning af personkredsen må det fremhæves, at delpension skal kunne ydes uafhængigt af helbredstilstand og sociale forhold, medens der ved halvbeskyttet beskæftigelse som nævnt alene er tale om at hjælpe personer, hvis erhvervsevne af fysiske eller psykiske årsager er nedsat i en sådan grad, at de ikke magter at klare en normal arbejdsindsats.

5. Et timetalssystem vil - uanset hvorledes de nærmere regler udformes - bryde med de hidtidige udmålingsprincipper inden for de sociale pensioner. Indførelse af et nyt udmålingskriterium vil også være i strid med tankerne om en forenkling af pensionssystemet. Det vil også gøre pensionssystemet mere uoverskueligt, hvis der både indføres ret til delpension og ret til valgfrit at udtage en reduceret pension før det 67. år, således som det er skitseret ovenfor i kapitel 3, afsnit III. I givet fald ville der være 5 forskellige pensionsmuligheder for personer under 67 år.

Administrativt set må man på forhånd skønne, at en delpensionsordning vil være meget krævende. For at kunne beregne pensionen efter et timetalssystem må der indhentes oplysninger om både den tidligere og den nuværende

arbejdstid, og disse oplysninger må formentlig typisk skulle fremskaffes i form af en erklæring herom fra pågældendes arbejdsgiver. Beregningen af delpension til selvstændige erhvervsdrivende vil være særlig kompliceret, og for at sikre mod misbrug af ordningen vil det - både når det drejer sig om lønmodtagere og om selvstændige - være nødvendigt med omfattende kontrolforanstaltninger.

C. Sammenfatning

Arbejdsgruppen må i princippet stille sig positiv over for foranstaltninger, der øger smidigheden i tilbagetrækningsmønstret.

En gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet i de sidste år før alderspensioneringen vanskeliggøres imidlertid af, at en nedsættelse af arbejdstiden samtidig betyder en nedsættelse af forsørgelsesgrundlaget. Ydelse af delvis kompensation for indtægtsnedgangen vil derfor for mange ældre være en afgørende forudsætning for, at en nedsættelse af arbejdstiden kan komme på tale.

I det foregående har man undersøgt mulighederne for at indføre en ordning med delpension udformet enten efter de principper, den svenske delpensionslov anvender, eller efter de principper, som det centrumdemokratiske forslag indeholder.

De foreløbige undersøgelser har imidlertid vist, at det næppe vil være muligt at indføre en delpensionsordning efter disse retningslinier, medmindre man samtidig vil acceptere et brud med flere af de principper, de sociale pensionslove herhjemme er opbygget efter.

Spørgsmålet er herefter, om det på grundlag af en mere indgående undersøgelse vil være muligt at udforme en ordning, der - selv om den ikke bygger på den svenske model eller den centrumdemokratiske model - alligevel vil være egnet til indpasning i det gældende pensionssystem, eller om ordningen må siges mere naturligt at høre hjemme under arbejdsmarkedslovgivningen.

Medlemmet udpeget af finansministeriet, budgetdepartementet, har allerede på grundlag af den foreløbige drøftelse ønsket at tage forbehold med hensyn til de finansielle konsekvenser af en delpensionsordning.

Overvejelserne om udformningen af en delpensionsordning vil kunne fortsættes efter afgivelsen af nærværende rapport, men arbejdet må forudses at blive ret tidkrævende.

BILAG

Socialministeriet
J.nr. 3002/3-1
Februar 1973

Kommissorium for arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform

Lovgivningen om pensionisternes forhold er over en årrække blevet forbedret på en række områder. Forbedringerne er imidlertid gennemført enkeltvis, og den samlede lovgivning er efterhånden blevet uoverskuelig. Dette skyldes dels, at reglerne i den sociale lovgivning er spredte og komplicerede, og dels, at der i lovgivningen inden for andre områder som f. eks. inden for skatte- og boliglovgivningen er indført særregler for pensionister. Det har medført, at lovgivningen kan være vanskelig at forstå for den enkelte pensionist og er vanskelig at administrere for kommunernes sociale forvaltning.

I socialreformkommissionens 2. betænkning er der ikke stillet forslag om ændringer i pensionssystemet, men kommissionen påpeger behovet for en dybtgående gennemgang af pensionssystemet, som kommissionen finder uoverskueligt og administrativt besværligt, jfr. f. eks. fradrags re gerne.

Efter loven om den sociale pensionsfond skal der endvidere i folketingsåret 1974/75 fremsættes forslag til lov om en gradvis gennemførelse af tilægspension fra 1976. Skal man undgå at gøre pensionssystemet endnu mere indviklet, når denne ordning gennemføres, vil det også være nødvendigt at inddrage dette spørgsmål i overvejelserne om en forenkling af ydelserne til pensionisterne.

Alt i alt forekommer det derfor nu stærkt påkrævet at foretage en gennemgang og en forenkling af de specielle regler for ydelserne til pensionisterne.

Skal den tillægspensionsordning, der i loven om den sociale pensionsfond forudsættes gennemført gradvis fra 1976, også på længere sigt kunne indpasses i et samlet pensionssystem, kræves der imidlertid også en stillingtagen til, efter hvilke principper det fremtidige pensionssystem skal opbygges.

Som en baggrund for en sådan stillingtagen må man dels se den hidtidige udvikling på pensionsområdet, der bl. a. er resulteret i den fulde folkepension med samme beløb til alle personer over 67 år, og dels den hermed sideløbende udvikling mod en indførelse af overbygninger på de ensartede pensioner, og som hidtil har ført til gennemførelsen af ATP-ordningen. Problemet drejer sig i første række om, hvorvidt pensionerne skal videreudbygges med ensartede beløb, eller om udbygningen skal ske i form af indtægtsafhængige pensioner.

Socialreformkommissionen har ikke taget stilling til princippet for et fremtidigt pensionssystem, men har i sin 2. betænkning peget på forskellige muligheder og nævnt nogle af de synspunkter, som kan gøres gældende om disse muligheder, og nogle af de problemer, der knytter sig til dem.

Kommissionen mener, at det videre arbejde med udformningen af et fremtidigt pensionssystem bedst kan forberedes i en mindre arbejdsgruppe,

hvor den fornødne tekniske sagkundskab er repræsenteret. Kommissionen forudsætter, at arbejdsgruppen bl. a. får til opgave at overveje forskellige modeller for udformningen af pensionssystemet som forudsætning for det efterfølgende politiske valg af løsning.

Udover disse hovedspørgsmål for det fremtidige pensionssystem har samfundsudviklingen med stigende styrke rejst en række andre pensionsproblemer, som f. eks. adgangen til førtidspensionering.

På denne baggrund har socialministeriet besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe til at belyse mulighederne for en samlet pensionsreform.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen tager udgangspunkt i en undersøgelse af mulighederne for at forenkle reglerne for pensionisterne.

Inden for pensionsområdet må arbejdsgruppen foretage en samlet vurdering af de nugældende pensionsregler, herunder reglerne for grundbeløbet pensionstillægget og for lønmodtagerens vedkommende tillige ATP-pensionen, med henblik på at opstille muligheder for at gennemføre et sammenhængende pensionssystem - en enhedspension, der i langt højere grad end pensionerne i dag virker som en helhed efter enklere og mere ensartede regler.

Arbejdsgruppen skal endvidere undersøge mulighederne for at afskaffe særbehandlingen af pensionisterne i lovgivningen uden for pensionsområdet, d. v. s. navnlig inden for skatte- og boligsikringslovgivningen.

I sammenhæng med overvejelserne om en forenkling og samling af reglerne for pensionisterne må arbejdsgruppen endvidere overveje, hvorledes ydelserne efter loven om den sociale pensionsfond kan indpasses i pensionssystemet, og om pensionssystemet fortsat skal udbygges med ydelser af samme størrelse til store grupper pensionister, eller om pensionerne i hvert fald delvis skal være afhængig af vedkommendes tidligere erhvervsindtægt, således som det er tilfældet f.eks. i Sverige, Norge og en række andre lande.

Arbejdsgruppen bør også tage andre problemer vedrørende pensionssystemet op, som har naturlig sammenhæng med en overvejelse af pensionssystemets principielle indhold, herunder mulighederne for en udvidelse af adgangen til førtidspension, evt. i form af en omstillingsydelse, og mulighederne for en lempelse eller bortfald af indtægtsreguleringen af pensionerne.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen, som skitseret i socialreformkommissionens 2. betænkning, opstiller forskellige løsningsmuligheder, der indeholder planer for gennemførelse af pensionsreformen, eventuelt med en trinvis gennemførelse, og hvor muligheden for fra 1976 at lade udbetalinger fra den sociale pensionsfond indgå, nærmere bedømmes.

Arbejdsgruppen kan i første omgang indskrænke sig til at beskrive principperne i de opstillede forslag og skal således ikke stille forslag om konkrete løsninger som f.eks. regler om bestemt optjeningstid o. lign.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen afgiver en rapport senest sommeren 1973.

Det forudsættes, at arbejdsgruppen optager kontakt med og samarbejder med andre instanser, der beskæftiger sig med andre sider af problemkredsen. Dette gælder således de udvalg, der behandler de særlige problemer vedrørende midaldrendes og ældres beskæftigelse i den offentlige og private sektor.

Udvalget bør bestå af særligt sagkyndige udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fællesrådet for danske Tjeneste-

mands- og Funktionærorganisationer, Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, arbejdsministeriet, økonomi- og budgetministeriet, økonomi- og budgetministeriets administrationsdepartement, økonomi- og budgetministeriets lønnings- og pensionsdepartement, boligministeriet, finansministeriets skattedepartement, socialministeriet, sikringsstyrelsen og Folkepensionistforeningernes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg.

Arbejdsgruppens sekretariatsforretninger varetages af socialministeriet og sikringsstyrelsen i forening.

Kommissorium for underudvalget om førtidspensionering (førtidspensionsudvalget)

I kommissoriet for arbejdsgruppen vedrørende en pensionsreform anføres det, at arbejdsgruppen i forbindelse med en overvejelse af pensionssystemets principielle indhold bør undersøge mulighederne for en udvidelse af adgangen til førtidspension eventuelt i form af en omstillingsydelse.

Et stadigt voksende beskæftigelsesproblem gør sig gældende for ældre arbejdstagere. Problemet omfatter ikke alene lønmodtagere, men også selvstændige inden for landbrug og detailhandel, der er blevet ledige som følge af disse erhvervs kraftige strukturlpasning i de senere år, og som har vanskeligt ved igen at få indpas på arbejdsmarkedet.

Udvalget må derfor som en mellemting mellem førtidspension og arbejdsløshedsunderstøttelse overveje muligheden af at indføre en ny social ydelse til støtte af den ældre arbejdskraft i forsøget på en omstilling til nyt erhverv under ændrede betingelser eller til en pensionisttilværelse. De tilsvarende svenske ordninger må indgå i udvalgets overvejelser.

Udvalget må i sammenhæng hermed overveje indførelsen af en ordning med en inden for visse grænser fleksibel pensionsalder. Dette spørgsmål må vurderes i sammenhæng med mulighederne for en nedsættelse af aldersgrænserne for at få tildelt førtidspension, herunder spørgsmålet om bestemte særligt udsatte erhvervsgrupper kan tillægges en fortrinsstilling.

Udvalget forventes at belyse de administrative og udgiftsmæssige konsekvenser af sine forslag.

Udvalget må holde sig i kontakt med de udvalg, der behandler de særlige problemer vedrørende midaldrendes og ældres beskæftigelse i den offentlige og private sektor.

Udvalget bør bestå af repræsentanter fra Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer, Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, arbejdsministeriet, lønningsdepartementet, socialministeriet og sikringsstyrelsen.

ARBEJDSMINISTERIET

Laksegade 19

1063 København K.

Tlf. (01) 11 13 40

København, den 8. juni 1972.

Som bekendt har strukturforandringerne i erhvervslivet i de senere år bragt mange midaldrende og ældre - såvel lønmodtagere som mindre, selvstændige erhvervsdrivende inden for landbrug, handel og håndværk - ud i beskæftigelsesmæssige vanskeligheder.

Arbejdsministeriet har i sin tid opfordret de lokale arbejdsmarkedsnævner til at tage problemerne op; landsarbejdsnævnet har haft visse foreløbige drøftelser herom, og arbejdsministeriet har - bl. a. i forbindelse med drøftelser i folketinget - foranlediget foretaget indsamling og foreløbig bearbejdning af materiale vedrørende undersøgelser og forsøg foretaget i udlandet, af internationale organisationer og af danske myndigheder og forskningsinstitutioner; det samme gælder materiale vedrørende de praktiske erfaringer i arbejdsformidlingen. Ministeriet har endvidere på forskellig måde aktiviseret den offentlige arbejdsformidlings indsats på dette område.

Regeringen har herefter besluttet at nedsætte et udvalg til nærmere vurdering af de forsøgsresultater og konkrete forslag, der er indeholdt i det indsamlede materiale fra ind- og udland, eller som iøvrigt kommer frem under udvalgets gennemgang af alle arbejdsmarkeds-mæssige sider af problemkredsen, herunder af en formålstjenlig koordinering med socialpolitiske indsatser.

Det forudsættes, at udvalget hurtigst muligt fremkommer med konkrete og praktiske forslag til genbeskæftigelse af dem, der er eller står i nærliggende risiko for at blive slået ud af deres hidtidige beskæftigelse.

På længere sigt må hovedvægten lægges på forslag, som kan forebygge problemernes opståen eller i givet fald afbøde følgerne:

- a. Det må således overvejes, om de nugældende bestemmelser vedrørende opsigelsesvarsel m. v. skaber tilstrækkelig tryghed i ansættelsesforholdene.
- b. Det må overvejes, hvorledes der iøvrigt kan skabes øgede beskæftigelsesmuligheder for midaldrende og ældre.
- c. Det må undersøges, om de eksisterende muligheder for efteruddannelse og omskoling er tilstrækkelige i art og omfang. Specielt må det overvejes, om indsats og medvirken fra erhvervsvirksomheder og organisationer i denne henseende er tilfredsstillende.
- d. Udvalget må overveje egnede midler til at tilskynde virksomhederne til at tilpasse arbejdsfunktioner og -forhold til ældres særlige forudsætninger, f. eks. ved vejledning i job-analyse og arbejdstilpasning samt evt. gennem organisation af tilpasningsgrupper på større virksomheder, evt. i samarbejde med den offentlige arbejdsformidling.
- e. Der må foretages en vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at arbejde videre med fremkomne tanker om økonomisk støtte til virksomheder, som gør en særlig indsats for at fastholde eller nyantage ældre medarbejdere.

f. Det forudsættes, at udvalget holdes løbende orienteret om forsøg, initiativer og problemstillinger inden for arbejdsformidlingens administration såvel lokalt som centralt, og at udvalget fremkommer med selvstændige vurderinger og forslag i tilknytning hertil.

Det indledningsvis omtalte materiale vil blive stillet til rådighed for udvalget, der i givet fald kan fremkomme med forslag om, på hvilke punkter nærmere undersøgelser er påkrævet med henblik på det videre arbejde.

Forslag til konkrete foranstaltninger forventes ledsaget af redegørelse for administrative og økonomiske konsekvenser samt eventuelle problemer vedrørende organisationsforhold og finansiering.

Det forudsættes, at udvalget optager kontakt med og samarbejde med andre instanser, der beskæftiger sig med enkelte sider af problemkredsen og med tilgrænsende spørgsmål. Dette gælder således socialreformkommissionen, der bl. a. beskæftiger sig med mulighederne for førtidspensionering og omstillingsydelse i forbindelse med erhvervsskifte i en moden alder, samt det udvalg der behandler de særlige problemer vedrørende midaldrende og ældres beskæftigelse i den offentlige sektor, herunder mulighederne for overgang i en moden alder fra beskæftigelse i den offentlige sektor til den private sektor eller omvendt.

Under henvisning hertil skal man herved anmode Dem om at overtage hvervet som formand for udvalget.

Underdirektør Arne Nielsen, arbejdsdirektoratet, er anmodet om at indtræde i udvalget som næstformand.

Der er samtidig hermed rettet henvendelse til Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark om hver at udpege 2 medlemmer, hvoraf det ene bør repræsentere funktionærområdet. Der er endvidere rettet henvendelse til Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Arbejdsløshedskassernes Samvirke, Fællesrådet for danske Tjenestemandso- og Funktionærforeninger, Fællesrepræsentationen for danske Arbejdsleder- og tekniske Funktionærforeninger, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark samt socialministeriet om hver at udpege et medlem af udvalget, ligesom arbejdsministeriet vil udpege en repræsentant.

Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang optager kontakt med sådanne erhvervsorganisationer, som ikke vil være direkte repræsenteret gennem forannævnte udpegning af medlemmer.

Udvalget kan i øvrigt tilkalde særligt sagkyndige og i fornødent omfang nedsætte underudvalg.

Udvalgets sekretariatsforretninger varetages af arbejdsministeriet og arbejdsdirektoratet i forening.

Hr. amtmand Niels Elkær-Hansen
3700 Rønne.

ARBEJDSMINISTERIET

Laksegade 19

1063 København K.

Tlf. (01) 1113 40

København, den 8. juni 1972

Under henvisning til strukturudviklingen i samfundet og ønsket om større bevægelighed på arbejdsmarkedet gav det daværende lønnings- og pensionsministerium i foråret 1971 i en cirkulærskrivelse til samtlige ministerier m.v. udtryk for, at maksimumsaldersgrænser for ansættelse i statens tjeneste kun bør findes, hvor tjenstlige hensyn gør det nødvendigt.

Det er nu oplyst, at der nu i flertallet af statens styrelser ikke findes sådanne formelle grænser, men at man ikke har grundlag for at bedømme, i hvilket omfang cirkulærskrivelsen har haft den ønskede virkning i praksis.

Under forhandling mellem arbejdsministeren, økonomi- og budgetministeren og indenrigsministeren er det fundet påkrævet at søge de faktiske rekrutteringsforhold nærmere undersøgt. Samtidig må det søges udvirket, at der indtages samme holdning til spørgsmålet om beskæftigelse af midaldrende og ældre i hele den offentlige sektor af arbejdsmarkedet, d.v.s. - foruden staten - i kommunerne, offentligt anerkendte og støttede institutioner, virksomheder m.v.

Undersøgelserne og overvejelserne bør imidlertid ikke begrænses til spørgsmålet om at undgå aidersmæssige hindringer for ansættelse i offentlig tjeneste. Det er ministeriernes opfattelse, at det offentlige må yde et aktivt bidrag til løsning af de midaldrende og ældres beskæftigelsesproblemer. Som mulige emner for en sådan aktiv personalepolitik kan eksempelvis nævnes:

- a. Forbeholdelse af dertil egnede stillinger eller arbejdsfunktioner eller en vis andel af stillinger for erfaren arbejdskraft,
- b. Tilpasning af arbejdspladser og arbejdsoperationer med henblik på de midaldrende og ældres særlige forudsætninger,
- c. Udbygning af forskellige former for efteruddannelse med særlig henblik på medarbejdere i den modnere alder,
- d. Smidiggørelse af mulighederne for omplacering og bedre udnyttelse af forskellige ansættelsesformer, herunder åremålsansættelser o.l., og lønordninger med henblik på løbende tilpasning mellem arbejdets krav og medarbejdernes forudsætninger,
- e. Foranstaltninger til lettelse af overgang i en moden alder fra den offentlige sektor til den private eller omvendt.

Til gennemførelse af disse undersøgelser og overvejelser nedsætter arbejdsministeriet herved et udvalg med repræsentanter for de nævnte tre ministerier, de kommunale organisationer og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Udvalgets vurderinger og forslag skal tage sigte på at danne grundlag for senere forhandlinger med bl. a. berørte lønmodtagerorganisationer.

Det forudsættes, at udvalget optager kontakt med styrelserne for de større beskæftigelsesområder i den offentlige sektor.

Under henvisning hertil skal man anmode Dem om at indtræde i udvalget og som formand lede udvalgets arbejde.

Amtmand N. Elkær-Hansen, Rønne, er anmodet om at indtræde som næstformand i udvalget.

Der er samtidig hermed rettet henvendelse til økonomi- og budgetministeriet om at udpege to medlemmer repræsenterende henholdsvis lønnings- og pensionsdepartementet og administrationsdepartementet. Der er endvidere rettet henvendelse til indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen om hver at udpege et medlem. Endelig er Københavns magistrat og Frederiksberg kommunalbestyrelse anmodet om at udpege et medlem i fællesskab. Arbejdsministeriet har udpeget ekspeditionssekretær Ebbe Kjeldgaard som sin repræsentant i udvalget.

Udvalgets sekretariats-forretninger varetages af arbejdsministeriet og arbejdsdirektoratet i forening.

Hr. underdirektør Arne Nielsen
Arbejdsdirektoratet
Adelgade 13
1304 K.

Fællesudvalget under førtids-
pensionsudvalget og ældre udvalgene
Januar 1974

Notat vedrørende opgavefordeling mellem førtidspensionsudvalget og
ældreudvalgene

I et fællesudvalg mellem førtidspensionsudvalget og ældreudvalgene er grænse-
spørgsmål udvalgene imellem om pensionsordninger, mulighed for fleksi-
belt tilbagetrækningsmønster, genoptræning og omskoling m.v. behandlet.
Fællesudvalget er enig om nedenanførte arbejdsdeling.

Den personkreds, der på grund af manglende mulighed for beskæftigelse søger
bistand enten fra den sociale forvaltning eller fra arbejdsformidlingen, kan
opdeles i følgende grupper:

1. Dem der umiddelbart kan beskæftiges på normale vilkår på arbejds-
markedet, men som f.eks. på grund af konjunkturerne eller lignende
ikke for tiden kan finde passende arbejde.
2. Dem der vel er arbejdsduelige, men som på grund af alder, lettere
handicap, erhvervsskifte (tidligere selvstændige), manglende uddan-
nelse og lignende ikke uden specialarbejdsanvisning, forudgående
omskoling og/eller genoptræning kan anvises arbejde.
3. Revalidender.
4. Ældre og lettere handicappede (der ikke er modne til egentlig reva-
lidering), som ikke kan præstere fuld arbejdsydelse, men som heller
ikke er kvalificerede til at opnå en pension.
5. Ældre og invalide, som har opnået (eller kan opnå) pension.

Det må forudsættes, at der mellem den sociale forvaltning og arbejdsformid-
lingen finder et sådant samarbejde sted, at ansøgerne henvises til rette myn-
dighed, og at tilfælde, der omfattes af regler under begge administrationer -
uanset til hvilken henvendelsen er rettet -, behandles i en fælles behandler-
gruppe (kommunernes behandlergrupper nedsat i forbindelse med bistandslo-
ven suppleret med en repræsentant for arbejdsformidlingen).

ad 1. Denne gruppe omfattes helt af arbejdsformidlingens normale virksom-
hed og falder derfor uden for fællesudvalgets overvejelser.

ad 2. Det er en forudsætning for at hjælpe denne gruppe, at de pågældende er tilmeldt arbejdsformidlingen som arbejdssøgende.

- a) Arbejdsformidlingen må søge at anvise de arbejdsløshedsforsikrede arbejde - eller henvise dem til omskoling og/eller genoptræning - inden udløbet af understøttelsesperioden.
- b) For dem, der ikke har kunnet arbejdsløshedsforsikres, foreslås en ventepengeordning, som sætter de pågældende i stand til at opretholde familiens levestandard i den periode, der måtte gå, inden de **enten** anvises arbejde eller får tilbud om omskoling og/eller genoptræning.
Ventepenge bør normalt kun kunne ydes i en periode på indtil 6 måneder.

Det må overvejes, om de her skitserede ventepenge omfattes af bistandslovens ydelser. **Det** må undersøges, om lovhjemmel her til er fornøden.

Det må overvejes, om udbetalingen i givet fald skal foretages af socialforvaltningen efter indstilling fra arbejdsformidlingen.

Forudsætningen for at yde ventepenge må være, at arbejdsformidlingen skønner, at den pågældende har mulighed for beskæftigelse på normale vilkår (eventuelt efter omskoling og genoptræning).

Det er ældreudvalgets opgave at undersøge dette.

Såfremt det ikke lykkes ved specialarbejdsanvisning at få de pågældende (det gælder både a) og b)) beskæftiget, men arbejdsformidlingen skønner, at der er mulighed for normal beskæftigelse efter omskoling og/eller genoptræning, henvises de arbejdssøgende til kursus, specialarbejderkurser eventuelt med efterfølgende tilbud om genoptræning, eller de pågældende henvises uden omskoling til genoptræning med løntilskud til arbejdsgiveren (jfr. ældreudvalgets forslagsordning).

Forslag til denne ordning udarbejdes af ældreudvalgene.

Hvis det efter omskoling og/eller genoptræning ikke lykkes at sætte den pågældende i stand til at yde fuld arbejdsindsats, må han henvises til at søge pension, revalidering, varig beskæftigelse på "halvbeskyttet" virksomhed (se nedenfor) eller social understøttelse.

Spørgsmålet om lavere pensionsalder end 60 år for personer, der efter AF's vurdering ikke kan placeres på arbejdsmarkedet, overvejes af førtidspensionsudvalget.

ad 3. Denne gruppe omfattes af allerede gældende regler. De pågældende henvises til revalideringsnævn og socialforvaltningen.

Gruppen falder uden for udvalgenes arbejdsområde.

ad 4. For denne personkreds, der formentlig, uden at det ønskede resultat er opnået, har været gennem omskoling og/eller genoptræning, foreslås "halvbeskyttet" beskæftigelse, d.v.s. beskæftigelse i virksomheder, der får tilskud til de pågældendes løn.

Tilskud må formentlig udbetales som ved genoptræning.

Ældreudvalgene udarbejder forslag herom.

ad 5. Denne gruppe omfatter dem, der har opnået (eller kan opnå) pensioner.

Såfremt de pågældende skal have adgang til at tage arbejde og samtidig oppebære delvis pension for herigennem at få et mere lempeligt tilbagetrækningsmønster, må en ændring af fradragsregelordningen eller en særlig ordning etableres.

Det forudsættes, at disse spørgsmål overvejes i henholdsvis førtidspensionsudvalget og pensionsreformarbejdsgruppen, og fællesudvalget har i skrivelse af dags dato videregivet dette spørgsmål til pensionsreformarbejdsgruppen.

FØRTIDSPENSIONSUDVALGET
Sekretariatet

Forskelligt statistisk materiale vedrørende den svenske ordning om
fleksibel pensionsalder

1. Af Riksförsäkringsverkets publikation "Allmän Försäkring 1971" fremgår, at 968.593 personer modtog folkepension i januar 1971. På samme tidspunkt havde 48.670 personer benyttet sig af retten til førtidigt udtag af folkepensionen. Fordelingen af disse på fødselsår og alder ved pensionsudtaget fremgår af tabel 1. Af tabellen fremgår også, at der i det foregående år udbetaltes et beløb på 231 mill. svenske kr. til dem, der havde udtaget pensionen før tiden.

Af Riksförsäkringsverkets kommentar til tabellen fremgår endvidere, at hvis retten til tidligt udtag af pensionen ikke havde eksisteret, ville kun 31.632 af de 48.670 pensionister have hævet sædvanlig folkepension ved 67-årsalderen med et årsbeløb på 183 mill. sv. kr. Endvidere udtales, at forskellen mellem disse beløb eller 48 mill. kr. udgør den aktuelle forøgelse af statens omkostninger ved folkepensionen, som retten til tidligt pensionsudtag har medført, men at den aktuelle omkostningsforøgelse neutraliseres af fremtidige besparelser som følge af, at pensionen reduceres.

I januar 1971 modtog 1.720 personer født i 1903 eller tidligere en forhøjet pension som følge af, at de havde udskudt pensionsudtaget til efter det 67. år, jfr. tabel 2. For denne gruppe udgjorde årsbeløbet ca. 10,5 mill. sv. kr.

Hvor mange der på undersøgelsestidspunktet havde passeret pensionsalderen 67 år og udskudt pensionsbegæringen endnu nogen tid er ikke beregnet, men er skønsmæssigt angivet til nogle tusinde personer.

Reglerne om førtidig og udskudt begæring om alderspension inden for tillægspensionen følger reglerne, som gælder for folkepensionen, og den, der udtager folkepension før tiden, skal samtidig udtage en eventuel tillægspension.

I januar 1971 havde 26.625 personer begæret førtidigt udtag af tillægspensionen (- og dermed også af folkepensionen). Fordelingen af disse på fødselsår og alder ved pensionsudtaget fremgår af tabel 3. Den tilsvarende fordeling af de 1.357 tilfælde af udskudt pensionsudtag er vist i tabel 4.

Tabel 1

Folkepensionister i januar 1971 med førtidigt udtag af folkepension fordelt efter fødselsår og efter alder ved pensionsudtaget. Antal og årsbeløb

Fødselsår	Antal pensionister med folkepension udtaget ved en alder af					Folkepension årsbeløb kr.
	63 år - 63 år 11 md.	64 år - 64 år 11 md.	65 år - 65 år 11 md.	66 år - 66 år 11 md.	I alt	
Mænd og kvinder						
1896				462	462	
1897			956	1.021	1.977	
1898			1.215	1.018	2.233	
1899		740	1.876	759	3.375	
1900		1.029	2.313	929	4.271	
1901	835	1.138	2.351	1.048	5.372	
1902	1.064	1.206	2.767	1.289	6.326	
1903	1.825	936	3.006	1.225	6.992	
1904	1.868	961	2.883	1.007	6.719	
1905	2.206	831	2.389	58	5.484	
1906	2.356	649	109		3.114	
1907	2.163	24			2.187	
1908	158				158	
I alt	12.475	7.514	19.865	8.816	48.670	230.989.100

Tabel 2

Folkepensionister i januar 1971 med udskudt udtag af folkepension fordelt efter fødselsår og efter alder ved pensionsudtaget. Antal og årsbeløb

Fødselsår	Antal pensionister med folkepension udtaget ved en alder af				Folkepension årsbeløb kr.
	67 år 1 md. - 68 år	68 år 1 md. - 69 år	69 år 1 md. - 70 år	I alt	
Mænd og kvinder					
1895 og tidl.	26	16	24	66	
1896	198	67	117	382	
1897	79	33	86	198	
1898	107	35	86	228	
1899	91	38	86	215	
1900	97	42	77	216	
1901	126	36	17	179	
1902	125	31		156	
1903	80			80	
I alt	929	298	493	1.720	10.477.700

Tabel 3

Antal tillegspensionister i januar 1971 med førtidigt udtag af folkepension fordelt efter fødselsår og efter alder ved pensionsudtaget

Fødselsår	Folkepension udtaget ved en alder af				
	63 år -	64 år -	65 år -	66 år -	I alt
	63 år 11 md.	64 år 11 md.	65 år 11 md.	66 år 11 md.	
Mænd og kvinder					
1896				122	122
1897			173	242	415
1898		1	328	378	707
1899	1	170	678	383	1.232
1900	5	326	1.015	568	1.914
1901	285	434	1.285	695	2.699
1902	447	607	1.725	902	3.681
1903	845	562	2.037	872	4.316
1904	1.002	598	1.971	702	4.273
1905	1.349	568	1.629	39	3.585
1906	1.569	415	72		2.056
1907	1.498	17			1.515
1908	110				110
I alt	7.111	3.698	10.913	4.903	26.625

Tabel 4

Antal tillægspensionister i januar 1971 med udskudt udtag af folkepension fordelt efter fødselsår og efter alder ved pensionsudtaget

Fødselsår	Folkepension udtaget ved en alder af				I alt
	67 år 1 md. - 68 år	68 år 1 md. - 69 år	69 år 1 md. - 70 år	70 år 1 md. - 71 år	
Mænd og kvinder					
1896	165	52	98		315
1897	64	26	63		153
1898	90	27	61		178
1899	75	36	61		172
1900	72	35	69		176
1901	113	29	18		160
1902	111	25			136
1903	67				67
I alt	757	230	370		1.357

2. Riksförsäkringsverket gennemførte i 1969 en særlig undersøgelse vedrørende personer, der i tiden januar 1967 - januar 1969 begærede førtidigt pensionsudtag. Undersøgelsen er omtalt i Riksförsäkringsverkets betænkning "Vidgad Förtidspensionering", afgivet i Stockholm september 1969. I det følgende omtales nogle resultater fra undersøgelsen.

Undersøgelsen omfattede 14. 600 personer, som havde fået tidlig pension i nævnte periode. Af disse havde ca. 8. 500 også tillægspension.

Mænd havde udtaget pensionen dobbelt så ofte som kvinder. Den mest almindelige pensionsalder var omkring 63 og 65 år.

En fordeling efter sygedagpengeklasser viste, at forsikrede med lave indkomster (mænd under 18. 000 kr. og kvinder under 10.200 kr.) udtog alderspension forholdsvis oftere end højere indkomstgrupper.

Førtidigt udtag forekom forholdsvis hyppigt blandt ugifte mænd, der alene var berettiget til folkepension. Tilsvarende kategori gifte begærede sjældnere tidlig pension. Ugifte og fraskilte kvinder med ret til tillægspension begærede oftere pension end gifte kvinder.

Førtidigt pensionsudtag foretoges i de fleste tilfælde af personer, der ikke tidligere havde søgt om førtidspension (invalidespension). I 99% af tilfældene havde spørgsmålet om invalidespension slet ikke været overvejet. 6 % havde fået afslag på invalidespension, og 3 ‰ var bevilget delvis invalidespension.

Den gennemsnitlige sygelighed det sidste år før pensionsudtaget angives som påfaldende lav. Sammenlignet med sygedagpengeforsikrede i tilsvarende aldersgrupper var den gennemsnitlige sygelighed blandt de tidligt pensionerede omkring 40% lavere.

3. Riksförsäkringsverkets undersøgelse kan suppleres med en undersøgelse foretaget af Göteborgs Allmänna Försäkringskassa i 1972. Undersøgelsen, der er en opfølgning af en tilsvarende undersøgelse i 1969, er omtalt i "Socialförsäkring", maj 1972.

Undersøgelsen omfattede nye førtidige pensionsudtag i 1971. Efter fradrag af dem, der af gik ved døden i 1971 eller tilbagekaldte pensionsbegæringen (7-10%), omfattede undersøgelsen 289 personer.

Erhvervsfordelingen, jfr. tabel 1, viste, at grupperne kommunal- og statsansatte er vokset siden 1969. Tilsammen udgjorde de i 1971 75% af samtlige mænd og 30% af samtlige kvinder. Andelen af personer med fysisk arbejde blandt mændene faldt fra ca. 30% til 10%. Disse forskydninger antages dels at bero på den udvidede adgang til invalidespension, som berører gruppen med fysisk arbejde i højere grad end de offentligt ansatte, dels en voksende interesse for førtidigt pensionsudtag blandt de offentligt ansatte. Andelen af husmødre er nogenlunde konstant ca. 33%. Tallene for de selvstændige er for små, til at man har kunnet udtale sig om tendensen.

Tabel 1

Andel førtidige pensionsudtag, som, indgår i undersøgelserne i 1969 og 1971, fordelt på erhverv

Erhvervsgruppe	Mænd		Kvinder	
	1971	1969	1971	1969
	%	%	%	%
Fysisk arbejde	10,2	30,8	26,9	38,2
Ikke-fysisk arbejde	8,7	12,4	5,4	6,5
Selvst. erhvervsdr.	6,1	1,8	4,3	0,0
Husmødre	-	-	33,3	32,6
Kommunalt ansatte med KPA-pension	44,4	35,5	18,3	5,4
Statsansatte med SPV-pension	30,6	19,5	11,8	13,1
	100,0	100,0	100,0	95,8
Antal personer i undersøgelsen	196	169	93	92

Af tabel 2 fremgår, at antallet af tidlige pensionsudtag steg betydeligt i andet halvår af 1968. Men i løbet af 1969 indtrådte en stabilisering, hvilket antages at bero på den nye reform om ældrestøtte (omstillingsydelse og forlænget arbejdsledshedsunderstøttelse for personer mellem 60 og 66 år), som trådte i kraft i slutningen af 1968. Den udvidede invalidepension, som indførtes medio 1970, medførte som vist i tabel 3 en stor stigning i antallet af invalidepensionister i aldersgruppen 60-66 år. Man havde forventet en tilsvarende reduktion i antallet af førtidige pensionsudtag, men dette skete ikke. I stedet konstateredes en vis stigning, som især skyldtes den større tilbøjelighed til førtidigt pensionsudtag blandt offentligt ansatte.

Tabel 2

Antal nye førtidige pensionsudtag i årene 1968-1971

	1968	1969	1970	1971
Første halvår	133	147	151	156
Andet halvår	177	157	162	190
I alt	310	304	313	346

Tabel 3

Antal tildelte invalidepensioner i årene 1969-1971 i aldersgruppen 63-66 år

	1969 ^{x)}	1970 ^{x)}	1971
Første halvår	202	242	638
Andet halvår	198	519	602
I alt	400	761	1240

x) Tallene for 1969 og første halvår af 1970 er baseret på statistik for 1-15 fødte. Disse tal er herefter multipliceret med 2.

Fordelingen efter indkomst (eksklusive førtidigt pensionsudtag) for personer med fysisk arbejde, personer med ikke-fysisk arbejde og selvstændige var stort set uændret fra 1969 til 1971. Blandt disse grupper havde kun 12% af mændene og 3, 2% af kvinderne en indkomst over 4. 000 kr. (bestående af SPP-pension = Svenska personal-pensionskassan, pension fra arbejdsgiver eller arbejdsindtægt). De offentligt ansatte, som i 1971 udgjorde 75% af mændene og 30% af kvinderne, havde gennemsnitligt en SPP-pension på 16-20. 000 kr. for mænd og 12-16.000 kr. for kvinder.

Ifølge en fordeling af Göteborgs befolkning efter civilstand i 1970 udgjorde andelen af ugifte i aldersgruppen 60-69 år 23, 2% for mænd og 32, 6% for kvinder. Blandt dem, der havde udtaget tidlig pension, udgjorde de ugifte mænd 23%, altså næsten det normale. Det tilsvarende tal for kvinder var 40,9%, d.v.s. over gennemsnittet.

I undersøgelsens konklusion rejses spørgsmålet, i hvor mange af de 289 tilfælde af tidligt pensionsudtag der virkeligt har eksisteret et behov for økonomisk hjælp i form af førtidigt pensionsudtag. Det udtales, at undersøgelsen ikke kan give svar på dette spørgsmål, da enkeltpersonernes økonomiske behov er forskelligt. Men med udgangspunkt i en årsindkomst på henholdsvis 12.000 kr. og 16.000 kr. eksklusive det førtidige pensionsudtag har man i tabel 4 fordelt dem, der har ment at have behov for indkomstsupplering i form af førtidigt udtag.

Tabellen viser, at ca. 71% af mændene og ca. 29% af kvinderne havde en indkomst større end 12. 000 kr. Ca. 62% af mændene og 14% af kvinderne havde en indkomst større end 16.000 kr.

Med forbehold for undersøgelsens lokale afgrænsning og det statistiske materiales begrænsning konkluderer undersøgelsen i, at man synes at kunne konstatere, at retten til førtidigt pensionsudtag af visse grupper udnyttes i mindre omfang, efter at der er kommet andre reformer til støtte for ældregruppen. Men samtidig synes det åbenbart, at andre grupper benytter sig af ordningen som en egentlig forsikringsret, uden at der i alle tilfælde foreligger den sociale begrundelse, der lå til grund for ordningen (hjælp til personer, som ikke er i stand til at klare erhvervsarbejde indtil 67-årsalderen uden dog at være berettiget til invalidepension).

Tabel 4

Procentvis fordeling af pensionisterne med en indkomst mindre end 12.000 kr. og 16.000 kr.

Erhvervsgruppe	Mindre end 12.000 kr.		Mindre end 16.000 kr.	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	%	%	%	%
Kommunalt ansatte med KPA-pension	0,0	26,7	9,6	80,0
Statsansatte med SPV-pension	7,9	33,3	21,1	44,4
Personer med fysisk arbejde	90,0	100,0	95,0	100,0
Personer med ikke-fysisk arbejde	56,3	100,0	56,3	100,0
Selvstændige	83,3	100,0	91,7	100,0
I procent af samtlige	29,0	70,7	37,7	86,2

Opgørelse af ansøgninger om tidlig folkepension i årene 1968 - 1974

Tabel 1

Indgåede fp. -sager

	I alt	Heraf ankesager
1968	6872	69
1969	7339	58
1970	8133	83
1971	8710	100
1972	8752	106
1973	8233	173
1974	7401	173

Tabel 2

Afgjorte fp. -sager (excl. bortfaldne)

	I alt	Heraf ankesager	Bortfald
1968	5988	30	292
1969	7922	74	329
1970	7795	64	162
1971	9164	89	55
1972	8294	84	51
1973	8090	121	50
1974	7359	197	53

Tabel 3

Afgjorte fp. -sager fordelt på samtykke og afslag

	Samtykke		Afslag		Afslag %		
	I alt	Heraf anke-sager	I alt	Heraf anke-sager	I alt	Heraf anke-sager	I alt excl. anke-sager
1968	5799	18	189	12	3,2	40,0	3,0
1969	7778	50	144	24	1,8	32,4	1,5
1970	7655	46	140	18	1,8	28,1	1,6
1971	8969	65	195	24	2,1	27,0	1,9
1972	8009	54	285	30	3,4	35,7	3,1
1973	7727	64	363	57	4,5	47,1	3,8
1974	6947	100	412	97	5,6	49,2	4,4

Tabel 4

Afgjorte fp. -sager fordelt på mænd og kvinder (incl. ankesager)

	Samtykke				Afslag			
	Mænd	%	Kvinder	%	Mænd	%	Kvinder	%
1968	4698	97,7	1101	93,2	109	2,3	80	6,8
1969	6253	98,7	1525	96,2	83	1,3	61	3,8
1970	5862	98,9	1793	96,0	66	1,1	74	4,0
1971	6754	99,1	2215	94,2	58	0,9	137	5,8
1972	5859	98,0	2150	92,9	120	2,0	165	7,1
1973	5692	97,6	2035	90,0	138	2,4	225	10,0
1974	4949	97,2	1998	88,2	144	2,8	268	11,8

Tabel 5

Afgjorte fp. -sager fordelt på svigtende helbred og andre særlige omstændigheder (incl. ankesager)

	Samtykke			Afslag		
	Svigtende helbred	Andre særlige omst.	I alt	Svigtende helbred	Andre særlige omst.	I alt
<u>Mænd</u>						
1968	4685	13	4698	103	6	109
1969	6221	32	6253	76	7	83
1970	5836	26	5862	63	3	66
1971	6724	30	6754	57	1	58
1972	5833	26	5859	114	6	120
1973	5676	16	5692	136	2	138
1974	4931	18	4949	141	3	144
<u>Kvinder</u>						
1968	1087	14	1101	77	3	80
1969	1509	16	1525	57	4	61
1970	1778	15	1793	73	1	74
1971	2199	16	2215	134	3	137
1972	2133	17	2150	163	2	165
1973	2026	9	2035	222	3	225
1974	1985	13	1998	265	3	268

PROCENTVIS FORDELING (VANDRET)
 MÆND+KVINDER, I ALT.
 DE VED REVALIDERINGSCENTRENE I 1971/72 AFSLUTTEDE SAGER FORDELT EFTER ERHVERVSMÆSSIG STATUS VED SAGENS AFSLUTNING
 SAMT KØN, ALDER OG IVÆRSATTE FORANSTALTNINGER.

UDEN ARBEJDE		I ARBEJDE SOM LØNMODTAGER												SELV UOP-		I
UNDER	I ØV-	UNDER	SELV	HELE	OFF.	CEN-	BE-	REV.-	REV.-	STÆN-	LYST,	UOP-	ALT			
UDAN-	RIGT	SEKUN-	SKAF-	HENV-	ARB-	TRETS	SKYT-	LOVENS	LOVENS	DIG	ER-	DØD				
NELSE		DER MED	FET	PERIODE	FOR-	FORAN-	VÆRK-	PRG.10	PRG. 9	ER-						
		STÅLEN	\$16	HOS SAM-	MID-	STALT-	VÆRK-	PRG.10	PRG. 9	ER-						
		FRA RC.	ARB.	ME ARBG.	LING	NING	1151SD	82 B	PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						
									PRG. 9	ER-						

Foranstaltning
 i henhold til:
 § 6 stk. 2.

0-20 år	34,7	8,2	2,0	10,2	16,3	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,4	100
20-29 år	49,3	7,6	0,9	8,5	6,3	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,9	100
30-39 år	52,5	6,9	2,0	11,9	5,9	5,9	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	12,9	100
40-49 år	35,7	14,3	3,6	10,7	17,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,9	100
50-59 år	46,2	0,0	7,7	7,7	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	15,4	100
60 år og derover	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100
i alt	47,2	7,7	1,7	9,6	8,0	5,3	0,2	0,0	0,2	0,0	0,5	19,5	100
Abslutte tal	196	32	7	40	33	22	1	0	0	2	81	415	

Foranstaltning
 i henhold til:
 RL § 6, stk. 1.

Under 20 år	9,0	13,7	4,1	48,0	1,4	9,3	0,1	1,8	0,1	0,1	0,2	12,3	100
20-29 år	4,4	20,1	3,3	43,6	1,6	9,5	1,0	0,6	0,1	0,0	1,1	14,6	100
30-39 år	1,6	18,6	5,8	39,8	1,9	17,8	1,6	0,8	0,8	0,3	4,0	7,2	100
40-49 år	0,3	27,6	6,9	27,6	2,1	21,9	1,8	0,6	0,6	0,0	3,0	7,5	100
50-59 år	1,8	27,8	5,3	18,3	3,0	30,8	1,8	0,6	3,0	0,0	2,4	5,3	100
60 år og derover	0,0	42,9	14,3	0,0	14,3	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
i alt	5,5	18,3	4,4	42,1	1,7	12,7	0,8	1,2	0,4	0,1	1,3	11,5	100
Abslutte tal	181	597	145	1374	55	416	27	38	13	2	42	374	3264

FØRTIDSPENSIONSUDVALGET
Sekretariatet

Undersøgelser om årsager til de ældres tilbagetrækning fra arbejdslivet

1. En række faktorer kan være afgørende for, om den enkelte tidligere eller senere opgiver erhvervsmæssig beskæftigelse. Socialforskningsinstituttets undersøgelse i 1962 af de ældres arbejde og tilbagetrækning belyser dette spørgsmål, idet undersøgelsen bl. a. omfattede en forespørgsel til 337 mænd, der havde trukket sig tilbage, om årsagen til, at de var ophørt med beskæftigelse. På undersøgelsestidspunktet var de pågældende 75 år eller derover. Af de undersøgte havde ca. 18% trukket sig tilbage i alderen 62-64 år, 10% i alderen 65-66 år og de øvrige i en højere alder.

En udbredt årsag, der anføres for tilbagetrækningen, er dårligt helbred. Denne årsag anføres af 32% af samtlige adspurgte, men af 49% af dem, der havde trukket sig tilbage i alderen 62-64 år.

Det forhold, at den adspurgte nåede en tvungen aldersgrænse på arbejdspladsen eller folkepensionsalderen (eventuelt kombineret med dårligt helbred) anføres ligeledes af 32%, dog kun af 17% af dem, der havde trukket sig tilbage i alderen 62-64 år, men af 73% af dem, der havde trukket sig tilbage i alderen 65-66 år (og som nåede 65-års-alderen på et tidspunkt, da denne gav adgang til folkepension uden dispensation).

Det forhold, at "arbejdet blev for trættende", angives af 18% af samtlige adspurgte, men af 12% af de adspurgte, der var ophørt i 62-64-års-alderen, og af 6% af dem, der var ophørt i 65-66-års-alderen. Institutet bemærker, at denne årsag er meget beslægtet med årsagen dårligt helbred.

Andre grunde anføres af 18% af samtlige adspurgte, men af 22% af dem, der trak sig tilbage i 62-64-års-alderen.

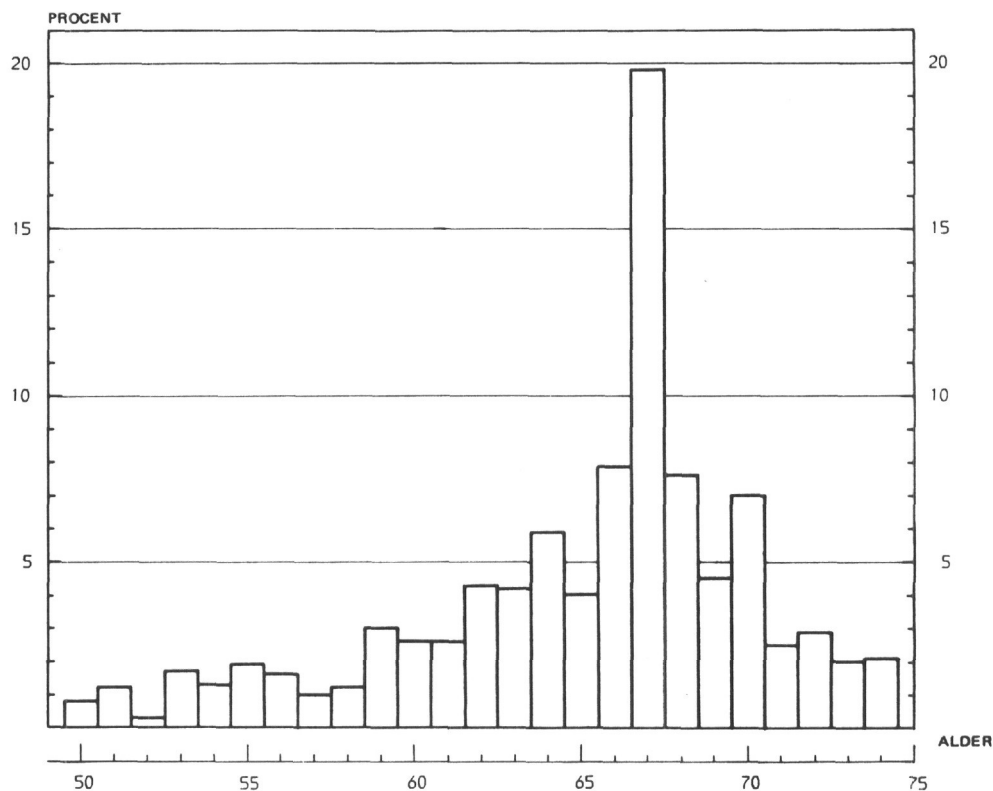
Hvis de adspurgte deles efter tidligere beskæftigelse, viser det sig, at det forhold, at vedkommende nåede aldersgrænsen eller pensionsalderen (eventuelt kombineret med dårligt helbred), er den mest udbredte årsag for funktionærer, medens dårligt helbred og det forhold, at arbejdet blev for trættende, er de overvejende årsager, der anføres af arbejdere og af selvstændige (både i landbrug og byerhverv).

2. En analyse af de ældres tilbagetrækning fra arbejdslivet offentliggjort i Statistiske Efterretninger nr. 73 1972 viser også, at de faste aldersgrænser i den sociale pensionsordning spiller en betydelig rolle for tilbagetrækningsmønstret. Analysen er udarbejdet på grundlag af beskæftigelsesundersøgelserne for 1969, 1970 og 1971.

Analysen viser således (jfr. fig. 1), at knap 20% af de mænd, der er erhvervsaktive som 50-årige (hvilket gælder for ca. 97% af samtlige), trækker sig ud af arbejdslivet i deres 67. år.

Figur 1

Tilbagetrækningsintensiteter for mænd 1969-1971



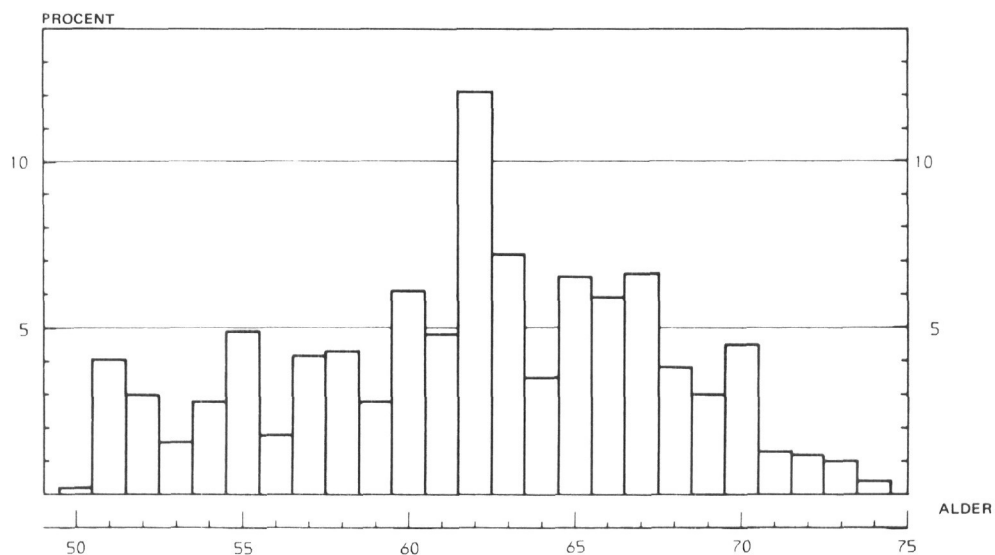
Også før det 67. år er der dog en betydelig afvandring fra arbejdsstyrken, idet ca. 15% trækker sig tilbage mellem 50 og 59 år og ca. 30% mellem 60 og 66 år. Det drejer sig antagelig i vidt omfang om mænd med helbredsmæssige vanskeligheder, der enten gennem invalidepension eller førtidig folkepension får mulighed for at holde op med at arbejde.

Efter det 67. år er 35% stadig erhvervsaktive. En betydelig del heraf er selvstændige, men også en del lønmodtagere bl.a. i offentlig tjeneste fortsætter og trækker sig først tilbage, når de er 70 år. Dette giver sig udslag i en særlig stor tilbagetrækningsintensitet dette år.

Også kvindernes tilbagetrækningsmønster påvirkes af pensionsreglerne. Af fig. 2 ses således, at tilbagetrækningsintensiteten er relativ høj ved det 55. år og 62. år. Ca. 12% forlader arbejdsstyrken ved det 62. år. Fra det 63. til det 67. år ligger tilbagetrækningsintensiteten jævnt. Dog markeres også blandt kvinder 70-års alderen betydeligt ved en høj tilbagetrækningsintensitet.

Figur 2

Tilbagetrækningsintensiteter for kvinder 1969-1971



UDDRAG AF:

Forslag

tu

Lov om ændring af lov om folkepension.

(Overførsel af opgaver fra socialministeriet til sikringsstyrelsen, ventetillæg samt ændret klageadgang m. v.).

§ 1.

I lov om folkepension, jfr. lovbekendtgørelse nr. 370 af 8. juli 1974, som ændret ved § 2 i lov nr. 506 af 2. oktober 1974 om ændring af udskrivningsloven m.v., foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 5, § 3, stk. 4 og 5, § 5, nr. 2, litra a, 3. pkt., § 6, 3. *pkt.*, § 7 a, stk. 2, og § 37, stk. 2, ændres „socialministeren” til: „chefen for sikringsstyrelsen”.

2. § 8 affattes således:

„§ 8. Ved opsættelse af begæring om folkepension i henhold til § 3, stk. 1, til et tidspunkt, der ligger 6 måneder eller mere efter det fyldte 67. år, udbetales et ventetillæg til folkepensionen. Tillægget udgør for hvert halve års opsættelse umiddelbart efter det 67. år 5 pct., dog højst 30 pct., af pågældendes grundbeløb ved venteperiodens afslutning. Det beløb, hvoraf ventetillægget beregnes, ændres og reguleres som grundbeløbet, jfr. § 3, stk. 2. Tillægget afrundes til det nærmeste med 12 delelige kronebeløb.”.

3.1 § 11, stk. 1, indsættes efter „invaliditetsydelse”: „eller har opsat begæring om pension i henhold til § 8”.

4. § 13, stk. 3, ophæves.

5. I § 20, stk. 2, 3. *pkt.*, § 21, stk. 1, 2. *pkt.*, og stk. 2, 2. *pkt.*, og § 38, ændres „social-

ministeren” til: „chefen for sikringsstyrelsen”.

6. I § 25, 2. *pkt.*, udgår: „amtmanden, for Københavns og Frederiksberg kommuners vedkommende dog henholdsvis af magistraten og”.

7. § 27 affattes således:

§ 27. Uden for København og Frederiksberg kan en kommunal myndigheds afgørelse, der vedrører retten til ydelser efter denne lov, påklages til vedkommende amtsankenævn, jfr. dog § 2, stk. 2, 2. pkt.

Stk. 2. Afgørelser, der vedrører retten til ydelser efter denne lov, og som træffes af

- 1) de kommunale myndigheder i København og Frederiksberg,
- 2) vedkommende amtsankenævn,
- 3) det udvalg, der er nævnt i § 2, stk. 3, eller
- 4) chefen for sikringsstyrelsen i henhold til § 38a,

kan påklages til den sociale ankestyrelse, jfr. dog § 2, stk. 2, 2. pkt. Amtsankenævnets afgørelser efter § 13, stk. 1, § 20, stk. 1, og § 22 kan dog ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Klagen til ankestyrelsen indgives inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Stk. 4. Ankestyrelsen kan se bort fra overskridelse af klagefristen, når der er særlig grund hertil. Afgørelse herom træffes af chefen for ankestyrelsen.

Stk. 5. Afgørelser truffet af chefen for sikringsstyrelsen i medfør af §§ 1, 3, 5 og 6, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed."

8. Efter § 35 indsættes:

„§ 35 a. Sikringsstyrelsen bistår socialministeren, amtmændene, amsankenævnene, amtskommunerne og kommunerne ved administrationen af denne lov og er dem behjælpelig med fornøden oplysning og vejledning."

9. I § 37, stk. 1, 1. pkt., udgår: „§ 8".

10. I § 39, stk. 2, 2. pkt., og stk. 3, 1. pkt., ændres „stk. 4" til: „stk. 5".

11. I § 39 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

„Stk. 4. Til personer, der har opsat begæring om pension den 31. marts 1975, og som ikke er omfattet af stk. 3, udbetales tillæg til folkepensionen (ventetillæg) med følgende beløb, jfr. dog stk. 5:

Årlig kr.

Ved opsættelse til det fyldte

70. år 612
72. år og derefter 888

Ved enlige kvinders opsættelse til det fyldte

65. år 204
67. år 432

Hvis samlevende ægtefæller begge er berettigede til ventetillæg, nedsættes tillægget med 25 pct. Tillægget afrundes til det nærmeste med 12 delelige kronebeløb.

Opfylder pensionisten ikke betingelserne efter § 1 a for at få fuld pension, nedsættes tillægget i samme forhold som nævnt i § 1 a, stk. 2."

I stk. 4, der herefter bliver stk. 5, ændres „stk. 2 og 3" til: „stk. 2, 3 og 4".

§2.

Loven træder i kraft den 1. april 1975, § 1, nr. 7, bortset fra den nye affattelse af § 27, stk. 5, dog først den 1. juli 1975.

Bemærkninger til lovforslaget.

Almindelige bemærkninger.

Lov nr. 218 af 4. juni 1965 om folkepension (Folketings Tidende 1964-65, spalte 2996, 3409, 5603 og 5789; tillæg A, spalte 1397; tillæg B, spalte 897; tillæg C, spalte 585) er senest bekendtgjort ved lov bekendtgørelse nr. 370 af 8. juli 1974. Loven er senere ændret ved lov nr. 506 af 2. oktober 1974 om ændring af udskrivningsloven m.v. (Folketings Tidende 1973-74, spalte 6284, 6567, 8220 og 8370; tillæg A, spalte 2807; tillæg B, spalte 1391 og 1663; tillæg C, spalte 547).

Lovforslaget tager sigte på følgende ændringer:

A. Overførsel til chefen for sikringsstyrelsen af en række beføjelser, der hidtil efter loven har været tillagt socialministeren. (Lovforslagets § 1, nr. 1, 5, § 27, stk. 5, i nr. 7 og nr. 8).

B. Indførelse af en ny ventetillægsordning. (Lovforslagets § 1, nr. 2, 3, 9, 10 og 11).

G. Bortfald af nogle beføjelser, som hidtil har været tillagt amtmanden. (Lovforslagets § 1, nr. 4 og 6).

D. Tilpasning af klagereglerne i pensionslovene til ændrede klageregler inden for den sociale lovgivning i øvrigt. (Lovforslagets § 1, nr. 7).

Ad A. Lovforslaget og de samtidigt hermed fremsatte forslag til ændringer i invalidepensionsloven og enkepensionsloven om overførsel af opgaver fra socialministeriet til sikringsstyrelsen er et led i de igangværende reformer på det sociale område, herunder den ændrede opgavefordeling og omstruktureringen af de centrale myndigheder på området. Et led i denne udvikling har været opbygningen af sikringsstyrelsen, socialstyrelsen og den sociale ankestyrelse, idet det er hensigten, at departementet ikke skal være eneste centrale myndighed inden for det sociale område.

Ved forslaget er der dels tale om overførsel til sikringsstyrelsen af helt konkrete opgaver, såsom retten til at dispensere fra visse af lovens betingelser for at få udbetalt pension, dels overførelse af bemyndigelsen til at fastsætte generelle regler på nærmere i loven angivne områder. Endvidere foreslås udfærdigelsen af det halvårlige cirkulære om folke-, invalide- og enkepensionernes størrelse (tabelcirkulæret) henlagt til sikringsstyrelsen. Endelig foreslås den vejledende og rådgivende virksomhed på pensionsområdet overfor amter, amsankenævne, kommuner og private overført til styrelsen, ligesom denne

skal bistå departementet med administrationen af pensionslovene.

For at afskære tvivl om, hvorvidt sikringsstyrelsens afgørelser på områder, hvor socialministeriet hidtil har truffet afgørelser som eneste administrative instans, nu skal kunne påklages, foreslås, at der i lovens kapitel VI om klageadgang m. v. indsættes en endelighedsbestemmelse vedrørende de nævnte afgørelser.

De beføjelser, der følger af de under lovforslagets § 1, nr. 1, nævnte bestemmelser, er med virkning fra 15. juni 1974 varetaget af sikringsstyrelsen.

Der vil som følge af forslaget gennemførelse skulle overføres visse bevillinger, herunder til trykning af cirkulærer, fra socialministeriets departement til sikringsstyrelsen, ligesom der er overført personalebevillinger fra departementet til styrelsen i forbindelse med omlægningen. For ministeriet og styrelsen som helhed forventes forslaget ikke at have konsekvenser i form af øgede udgifter eller en ændring i det samlede antal ansatte.

Ad B. Det foreslås at åbne adgang for de 67-årige til at udskyde tidspunktet for at udtage folkepension mod til gengæld at få et særligt, aktuarmæssigt beregnet ventetillæg med samme satser som gælder inden for Arbejdsmarkedets Tillægspensionsordning. Forslaget vil åbne mulighed for, at 67-årige yderligere motiveres til at bibeholde deres erhvervs-mæssige beskæftigelse udover folkepensionsalderen.

De ventetillæg, der kan ydes efter de gældende regler i folkepensionslovens §§ 8 og 39, giver ikke i særlig udstrækning en tilskyndelse til at opsætte pensionsbegæringen. Dels udgør tillæggene kun en ubetydelighed af pensionens grundbeløb, dels opnås tillægget først efter forløbet af venteperioder på 3 og 5 år. Efter forslaget får personer, der fylder 67 år, en valgmulighed mellem enten at udtage pensionen som 67-årig eller at vente fra ½ til 3 år og få udbetalt et tillæg til pensionen, der yder fuld kompensation for udsættelsen under hensyntagen til dødeligheden og til pris- og velstandsreguleringen.

Forslaget giver kun ret til ventetillæg fra 67-års alderen, dvs. for personer, der efter folkepensionsloven er berettiget til folkepensionens fulde grundbeløb uanset deres indtægtsforhold. De hidtidige regler giver tillige enlige kvinder under 67 år ret til at udskyde pensioner fra det 62. til det 65. eller 67. år og oppebære ventetillæg.

Personer, der oppebærer eller har erhvervet ret til ventetillæg efter de gældende regler, bevarer retten hertil efter disse regler.

Besparselsen ved den foreslåede ventetillægsord-

ning er for det offentlige i finansåret 1975-76 skønnet til 74 mill. kr., i finansåret 1976-77 til 148 mill. kr. og i finansåret 1977-78 til 222 mill. kr.

I de følgende finansår vil besparelsen blive mindre som følge af udbetaling af ventetillæggene.

Bortfald af adgangen for enlige kvinder til fremtidig at erhverve ret til ventetillæg ved at udskyde pensionsbegæringen til det fyldte 65. eller 67. år er beregnet at medføre en besparelse på omkring 25 mill. kr. på årsbasis. Besparelsen nås imidlertid først efter en årrække, idet de nuværende ventetillægsmødtagere og de personer, der ved lovens ikrafttræden har begyndt en venteperiode, efter forslaget bevarer retten til disse ventetillæg.

Forslaget vil ikke medføre administrative merudgifter.

Ad C. Forslaget medfører ikke økonomiske konsekvenser, men må antages at medføre visse administrative lettelser af underordnet betydning. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Ad D. I socialreformkommissionens 1. betænkning er det foreslået, at de lokale myndigheders afgørelser inden for det sociale område skal kunne indbringes for amtsankenævn som første klageinstans og derefter for den sociale ankestyrelse. Om oprettelse af amtsankenævn henvises til det samtidigt hermed fremsatte forslag til lov om ændring i den sociale styrelseslov.

Amtsankenævnene vil herefter inden for pensionslovgivningen skulle varetage de opgaver som amtmændene hidtil har forvaltet som klageinstans vedrørende retten til ydelser efter disse love.

I nærværende lovforslag og i de samtidigt fremsatte lovforslag om ændring af invalidepensionsloven og enkepensionsloven er det forudsat, at den vejledende virksomhed på pensionsområdet, som amtmændene hidtil har udøvet overfor kommunerne, for fremtiden vil blive udøvet af amtskommunerne.

Det omhandlede forslag vil ikke i sig selv medføre konsekvenser i form af øgede udgifter eller øgede administrative byrder.

Nærværende lovforslag indeholder samtidig regler om at begrænse klageadgangen til den sociale ankestyrelse vedrørende nogle områder, hvor det på grund af sagernes karakter ikke skønnes rimeligt at lade en centra' myndighed have den endelige afgørelse. Der henvises herved til bemærkningerne til det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af lov om social bistand.

I ot bilag til lovforslaget er de gældende bestemmelser og ændringerne heri opstillet som paralleltekster.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Til nr. 1.

Ved bestemmelsen foreslås følgende beføjelser overført fra socialministeren til chefen for sikringsstyrelsen:

Retten til at dispensere fra kravet om fast bopæl her i landet som betingelse for retten til pension (§ 1, stk. 5). Det er herved forudsat, at dispensation meddeles i overensstemmelse med de hidtil fulgte retningslinier, med mindre andet godkendes af socialministeren.

Hjemmel til at tillægge pensionister, der modtager folkepensionens mindstebeløb, fuld folkepension og til at fastsætte regler om samordning for personer, der modtager folkepension og understøttelse af offentlige midler på grund af tjeneste i ikke-pensionsberettigende stilling (§ 3, stk. 4 og 5). Endvidere bemyndigelsen til at fravige de særlige regler om beregningen af pension til mindstebeløbspensionister (§ 5, nr. 2, litra a, 3. pkt., og § 6, 3. pkt.).

Retten til at fastsætte regler om lempelse, når del-pensionsberegning bevirker nedgang i ægtefællers samlede pension (§ 7 a, stk. 2).

Det har ikke hidtil i disse tilfælde været anset for nødvendigt at fastsætte sådanne generelle regler som nævnt.

Endelig henlægges bekendtgørelsen af de ændringer i pensionsbeløbene, der finder sted pr. 1. april og 1. oktober (tabelcirkulæret) til sikringsstyrelsen (§ 37, stk. 2).

De nævnte beføjelser er administrativt overført til sikringsstyrelsen fra 15. juni 1974, idet det særlig af hensyn til kommunerne blev fundet ønskeligt, at placeringen af disse områder afklares hurtigst muligt. Lovforslaget er for så vidt angår dette punkt derfor motiveret ud fra ordensmæssige hensyn.

Til nr. 2.

Ventetillægsordningen foreslås udformet således, at ventetillægget udgør en vis procentdel af folkepensionens til enhver tid udbetalte grundbeløb. Ventetillægsprocenten, der stiger for hvert halve års udsættelse fra det fyldte 67. år til det 70. år, kan højst udgøre 30 pct., der opnås efter 3 års udsættelse. Ventetiden skal ligge i umiddelbar forlængelse af det 67. år og kan ikke genoptages efter afbrydelse.

Tillæggene vil ved 3 års udsættelse efter de pr.

oktober 1974 gældende satser for grundbeløb årligt udgøre 3.108 kr. for hver samgift og 4.032 kr. for enlige. Til sammenligning kan det oplyses, at hvis pensionsbegæringen efter de gældende regler opsættes til det fyldte 70. år, udgør ventetillægget efter de pr. oktober 1974 gældende satser årlig 624 kr. for hver samgift og 828 kr. for enlige.

Ventetillæggene beregnes som nævnt kun af *grundbeløbet* — og ikke af pensionstillægget — idet ordningen typisk vil blive benyttet af personer med erhvervs- eller anden indkomst af en sådan størrelse, at de ikke ville være berettiget til pensionstillæg, hvis de modtog pension ved 67-års alderen. De „mister“ ved udsættelsen ikke noget pensionstillæg og bør derfor ikke have erstatning herfor i ventetillægget.

Ved en ordning som den foreslåede, hvor ventetillæggene beregnes i procent af pågældendes grundbeløb ved venteperiodens afslutning ændret og reguleret på samme måde som grundbeløbet i øvrigt, opnås automatisk pris- og velstandsregulering af tillæggene, samtidig med at pensionister, der har opsat pensionsbegæringen i lige lange tidsrum, får udbetalt ventetillæg af ens størrelse. Hvis en pensionist får beregnet sit ventetillæg efter grundbeløbet for en enlig, vil han fortsat få beregnet tillægget således, selv om han senere indgår ægteskab med en pensionist. På samme måde vil en pensionist, der får sit ventetillæg beregnet efter grundbeløbet for samgifte, fortsat få tillægget beregnet således, uanset om ægteskabet senere opløses.

Når der foreslås halvårlige udsættelsesterminer, skyldes det afvejning af to hensyn. På den ene side er det administrativt mest hensigtsmæssigt ikke at arbejde med alt for korte perioder. På den anden side kan alt for lange udsættelsesterminer være mindre tiltrækkende for ældre mennesker.

Procentsatserne er fastsat i overensstemmelse med de satser, der gælder for ATP. Ventetillæg efter venteperioder på y_2 , 1, $1\frac{1}{2}$, 2, $2\frac{1}{2}$ og 3 år udgør herefter 5, 10, 15, 20, 25 og 30 pot. af det til enhver tid udbetalte grundbeløb.

Når ventetillægget kommer til udbetaling, forudsættes det beskattet som almindelig indtægt, på samme måde som det grundbeløb, der er „mistet“, ville have været skattepligtigt, hvis det var blevet udbetalt.

Ventetillægget er en del af folkepensionen og vil derfor ikke indgå i den indtægtsopgørelse, der ligger til grund for beregningen af pensionstillægget.

Også 67-årige tjenestemænd og tjenestemandspensionister er omfattet af forslaget, idet det offentlige interesse i at få disse persongrupper til at udsætte pensionsbegæringen er den samme som for andre.

FØRTIDSPENSIONSUDVALGET
Sekretariatet

Nedenstående er uddrag fra Det radikale Venstres pjeces "Lige så godt - eller bedre - for færre penge", oktober 1973. Pjecen indeholdt 25 forslag til sociale besparelser.

O-O

Den 67-årige dansker bliver folkepensionist. Men i nutidens samfund har nogle trængt til pension længe før. Andre har derimod så god arbejdssevne endnu i 67-års alderen, at de ingen lyst har til at trække sig tilbage, hvis de ellers kan få arbejde, som passer til kræfterne. Det radikale Venstres folketingsgruppe vil optø den stive aldersgrænse med forslag, der tager menneskelige hensyn, passer til nutidens forhold og sparer penge for samfundet.

Radikalt forslag nr. 1:

De 67-årige stimuleres til at vente med at få folkepension til senere. De, der venter til deres 68. år, skal til gengæld have en mærkbart højere pension pr. år - og endnu højere årlig pension for hvert år de yderligere vil udskyde deres folkepensionering. Tilsvarende skal folkepension kunne opnås som førtidspension før 67-års alderen, naturligvis med nedsat årligt beløb. Jo mere nedsat, jo yngre folkepensionisten er. Som noget helt nyt indføres, at enhver, der er begyndt som folkepensionist, til enhver tid skal kunne "fortryde", altså genindtræde i erhvervslivet, give foreløbigt afkald på folkepensionen og senere få den forhøjede pension for at have ventet.

Forslaget skal tilskynde de ældre til at anvende de kræfter, de til enhver tid har, i erhvervsarbejde. De kan vælge pensionsalder helt, som det passer den enkelte. Og selv når der efter vort forslag gives klækkelige ventetillæg for udskydelse af pensionsalder, tjener samfundet på, at flest muligt af de ældre forbliver erhvervsaktive. Hvis de stærkeste fortsat bruger kræfterne på erhvervsarbejde, vil presset for højere pension mindskes. Det er hidtil især kommet fra dem, der har kræfter til at bruge flere penge, end pensionen i øjeblikket giver mulighed for. Dette pres på de ensartede pensioner har allerede ført til, at store pensions grupper, især de, der kommer fra erhverv eller egne med lave løn- og leveomkostninger, men stor formue opsparing, har fået en bedre levestandard som folkepensionister, end de havde før.

Muligheden for at træde ud af pensionisternes rækker igen og udskyde den fortsatte pensionering er der ingen vanskeligheder ved at administrere med nutidens teknik.

Folkepensionisternes antal er steget stærkt de senere år. Der er nu ca. 640.000 i alt. Frem til 1990 vil de over 67-åriges antal fortsat stige. Hvis f. eks. 3.000 af hvert års 45-50.000 nye 67-årige udskyder pensionering og dermed tilbagetrækning fra arbejdslivet gennemsnitligt 2 år, vil både den enkelte selv og det offentlige få en gevinst derved, selv om den enkelte i de følgende pensionsår får kompensation på aktuarmæssigt grundlag. Det offentliges bevinst vil det første år udgøre et beløb i størrelsesordenen 75 mill. kr. i form af merskat, sparet pension og andre sociale ydelser, det næste år 150 mill. kr. Den årlige besparelse vil derpå aftage for i løbet af knap 15 år at falde til ca. 100 mill. kr. årligt, men da 3.000 kun udgør mellem 5 og 10% af samtlige 67-årige, skulle besparelsesmulighederne blive betydeligt større, efterhånden som nyordningen bliver indarbejdet. (Aktuarmæssig betyder: Udregnet efter samme regler, som forsikringsselskaber bruger).

Dette forslag får folkepensionsreglerne til at ligge nærmere reglerne for de offentligt ansattes pension end nu.

Sammenfatning af Pensionsalderkommittéens betænkning, "Rörlig pensions-
ålder", Stockholm januar 1975

SOU 1975:10

Sammanfattning

Pensionsålderskommittén lägger i detta delbetänkande fram förslag om ökade möjligheter till en rörlig pensionsålder.

I enlighet med regeringens förslag i prop. 1974:129 har riksdagen i december 1974 beslutat att den allmänna pensionsåldern den 1 juli 1976 skall sänkas till 65 år (jfr SfU 1974:32). I den av riksdagen godtagna propositionen har uttalats att vid samma tidpunkt skall genomföras ökade möjligheter till en rörlig pensionsålder med utgångspunkt i en allmän pensionsgräns vid 65 år.

Kommittén redovisar i betänkandet verkningarna av den år 1970 och 1972 beslutade reformeringen av förtidspensioneringen inom den allmänna försäkringen. Redogörelsen visar att förtidspensionen genom dessa reformer utvecklats från en sjuk- och invalidpension till en pension med individuell pensionstidpunkt för dem som på grund av medicinska eller arbetsmarknadsmässiga skäl har störst behov av varierande pensionsålder. Kommittén har vid uppföljningen av reformernas verkningar kommit till uppfattningen att den vidgade förtidspensioneringen är av stor betydelse. Förtidspensionen skall enligt kommitténs förslag även framdeles utgöra en viktig del i den allmänna pensioneringens regelsystem för möjlighet till rörlig pensionsålder mellan 60 och 65 år.

Förtidspensioneringen ger samma pensionsnivå för både folkpension och ATP som vid den allmänna pensionsåldern och utgår efter individuell prövning. Enligt lagen om allmän försäkring har den försäkrade emellertid också möjlighet att genom förtida och uppskjutet uttag av ålderspension inom vissa gränser själv bestämma när han önskar erhålla sin ålderspension från folkpensioneringen och ATP. Därvid reduceras ålderspensionen vid förtida uttag och ökas vid uppskjutet uttag. Reduktions- och påslagsfaktorn är 0,6 % för varje månad. F. n. kan den försäkrade ta ut hel ålderspension från 63 års ålder och erhålla förhöjning av pensionen genom uppskjutet uttag till 70 års ålder. Den försäkrade kan f. n. återkalla ett förtida uttag endast en gång. Inom ATP beräknas inte pensionsgrundande inkomst för år då den försäkrade åtnjuter pension. Detta betyder bl. a. att den försäkrade inte kan tillgodoräknas pensionspoäng vid förtida uttag.

Kommittén anser att systemet med förtida och uppskjutet uttag av ålderspension från folkpensioneringen och ATP bör byggas ut och förbättras. Förtida uttag föreslås kunna ske fr. o. m. den månad den försäkrade fyller 60 år och förhöjning av ålderspension föreslås kunna ske

genom uppskjutet uttag t. o. m. den månad varunder den försäkrade fyller 70 år. Reduktionsfaktorn vid förtida uttag föreslås sänkt från 0,6 % till 0,5 % per månad. Påslagsfaktorn vid uppskjutet uttag föreslås oförändrad till 0,6 % per månad. Både förtida och uppskjutet uttag skall kunna avse hel eller halv ålderspension. Den nya möjligheten till uttag även av halv ålderspension bedömer kommittén vara av värde för den som kan trappa ned sitt förvärvsarbete under de år som närmast föregår övergången till hel ålderspension. För den som kombinerar ett halvt förtida uttag av ålderspension med förvärvsarbete föreslår kommittén att pensionsgrundande inkomst skall beräknas inom ATP. Kommittén föreslår vidare slopande av begränsningen då det gäller återkallelse av förtida uttag.

Kommitténs förslag i denna del innebär att den försäkrade får valfrihet beträffande pensioneringstidpunkt i åldern 60—70 år. Det ges vidare möjlighet att välja mellan uttag av hel eller halv ålderspension och att närmap så önskar återkalla uttaget av pension. Gör den försäkrade förtida uttag av halv ålderspension tillgodoräknas han pensionspoäng för ATP vid fortsatt förvärvsarbete så snart hans årsinkomst överstiger det vid årets början gällande basbeloppet. Rätten till fortsatt poängförvärv vid kombination mellan halvt förtida uttag och förvärvsarbete ger den försäkrade möjlighet att erhålla fler kvalifikationsår samtidigt med förtida uttag av halv ålderspension.

Kommitténs förslag till reduktions- och påslagsfaktorer är i princip försäkringsmatematiskt beräknade. Det föreslagna systemet ger — framför allt genom möjligheten till uttag av halv ålderspension — möjligheter till rörlighet i pensionsålder både uppåt och nedåt mellan 60 och 70 års ålder.

Under utredningsarbetet har företrädare för löntagarorganisationerna begärt att förvärvsarbetande skall få ökade möjligheter till nedtrappning av förvärvsinsatsen under de sista yrkesverksamma åren i kombination med en delpension. Det har understrukits att den anställde själv bör få avgöra tidpunkten för sådan pension mellan 60 och 65 års ålder och att därvid utgående delpension inte får medföra någon reduktion av folkpension och ATP-pension från 65 års ålder. Denna fråga måste därför lösas på annat sätt än genom systemet med förtida uttag av folkpension och ATP. Kommittén har funnit att ett särskilt system med kombination av förvärvsarbete och sådan delpension är angeläget bl. a. som ett alternativ till den nuvarande förtidspensioneringen. Att sådana möjligheter för en gradvis nedtrappning av förvärvsverksamheten skapas har också ansetts angeläget vid de överläggningar som kommittén haft med bl. a. arbetsmedicinsk expertis.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén en särskild lagstiftning för att ge stöd åt en pensionering med delpension i förening med deltidsarbete mellan 60 och 65 år utan någon följande reducering av folkpension och ATP-pension. I denna särskilda lagstiftning om delpension förutsätts att arbetsmarknadens parter träffat kollektivavtal om omfattningen och den närmare utformningen av delpension i förening med deltidsarbete. Kommittén räknar med att sådana avtal skall kunna komma till stånd i

samband med de anpassningsförhandlingar beträffande gällande pensionsavtal som skall ske inför sänkningen av den allmänna pensionsåldern till 65 år den 1 juli 1976. Möjlighet uppkommer därvid att kombinera sådan delpension före 65 års ålder med uppskjutet uttag av halv ålderspension från folkpensioneringen och ATP efter 65 års ålder.

Kommitténs förslag i denna del innebär att delpension mellan 60 och 65 år enligt sådana avtal garanteras ett ekonomiskt stöd från samhällets sida. Detta får formen av ett bidrag till delpension som enligt kollektivavtal utgår till arbetstagare mellan 60 och 65 år då förvärvsverksamheten minskas till deltidsarbete. Kommittén föreslår att sådant bidrag skall utgå med hälften av delpensionen, dock högst med belopp som för varje pensionstagare motsvarar det vid årets ingång gällande basbeloppet. I särskilda undantagsfall föreslås bidrag till delpension kunna utgå även om pensionstagaren inte utför något deltidsarbete.

Kostnaderna för det föreslagna bidraget till delpensionering har av kommittén inledningsvis beräknats till 340 milj. kr per år. Kommittén föreslår att bidraget finansieras genom en särskild socialförsäkringsavgift för arbetsgivarna med 0,25 % på samma avgiftsunderlag som för arbetsgivarnas socialförsäkringsavgift till folkpensioneringen och sjukförsäkringen. Bidraget skall enligt kommitténs förslag tillföras en fond som förvaltas av riksförsäkringsverket. Kommittén föreslår att riksförsäkringsverket och försäkringskassorna skall ha hand om administrationen av den särskilda delpensionen.

Kommitténs ställningstaganden kan punktvis sammanfattas sålunda:

1. Förtidspension från folkpension och ATP står till buds för den som av medicinska eller arbetsmarknadsmässiga skäl inte kan arbeta fram till den generella pensionsåldern 65 år. Pensionsnivån är i sådana fall densamma som ålderspensionen vid 65 års ålder.

2. Inom den allmänna försäkringen öppnas möjlighet att efter eget bestämmande börja uppbära ålderspension från folkpensioneringen och ATP — hela pensionen eller hälften därav — från 60 års ålder. Vid uppskjutet uttag av hel eller halv pension erhålles uppräknings, dock längst till 70 års ålder. Den del av pensionen som uttages i förtid respektive uppskjutes till efter 65 års ålder omräknas efter i princip försäkringsmässiga grunder för hela pensionstiden. Genom denna ordning ges möjlighet att iden omfattning den enskilde önskar från 60 års ålder nedtrappa sitt förvärvsarbete och uttaga ålderspension, helt eller delvis. Den som så önskar kan också uppskjuta pensionsuttaget och därigenom erhålla uppräknings av pensionen. För den som före 65 års ålder börjat uttaga exempelvis halva ålderspensionen ges alltså möjlighet att genom att uppskjuta uttaget av den andra pensions hälften till efter 65 års ålder kompensera den reduktion, som drabbar den först uttagna pensions hälften. Om det i särskilda fall skulle träffas avtal mellan arbetsmarknadsparterna om pension mellan 60 och 65 års ålder utan reduktion av pensionsbeloppet kan en sådan pension konstrueras som en påbyggnad på en i förtid uttagen ålderspension från folkpensioneringen och ATP.

3. För arbetstagare på den kollektivavtalsreglerade arbetsmarknaden erbjuds som ett alternativ till den förut nämnda ordningen en i

kollektivavtal reglerad delpension mellan 60 och 65 års ålder i förening med deltidsarbete. Sådan delpension medför inte någon reduktion av ålderspensionen från folkpensioneringen eller ATP. Samhället ger ekonomiskt stöd till denna delpension genom en fond som kollektivt tillförs en särskild socialförsäkringsavgift från arbetsgivarna. Delpensionen är mera direkt knuten till anställningen och skall kunna utgå till arbetstagare i åldern 60-65 år, som trappat ned sitt förvärvsarbete. För den som vill fortsätta att deltidsarbeta efter 65 års ålder ges liksom **för andra** försäkrade möjlighet att uppskjuta uttaget av hela eller halva ålderspensionen från den allmänna försäkringen. I sådant fall uppräknas den uppskjutna pensionen från folkpensioneringen och ATP.

Samtliga av kommittén föreslagna reformer för att ge ökade möjligheter till en rörlig pensionsålder föreslås träda i kraft den 1 juli 1976, dvs. samtidigt med den beslutade sänkningen av den allmänna pensionsåldern till 65 år.

FØRTIDSPENSIONSUDVALGET
Sekretariatet

Nedenstående er uddrag fra Det radikale Venstres pjece "Lige så godt - eller bedre - for færre penge", oktober 1973. Pjecen indeholdt 25 forslag til sociale besparelser.

0-0

For lidt ældre kvinder gælder i dag særlige sikringsbestemmelser. Men efterhånden som andre regler gennemføres til hjælp for lidt ældre arbejdstagere med erhvervsproblemer, må forskelsbehandling af mænd og kvinder ophøre. Dette er også kvindekommisionens opfattelse.

Det radikale Venstre har fremsat krav om, at der indføres en såkaldt omstillingsydelse. Den skal gives i en overgangsperiode til dem, som trænges ud af deres hidtidige arbejde og derfor har svært ved at klare dagen og vejen, mens de omstiller sig til nyt erhvervsarbejde.

Revalideringsloven støtter i mange tilfælde dem, der tvinges til at tage et arbejde op fra bunden af. En kommende bistandslov må medføre en udbygning af revalideringsmulighederne.

Endelig er der muligheder for førtidspension uafhængigt af køn.

Radikalt forslag nr. 3:

Når det radikale forslag om omstillingsydelse gennemføres, ophæves den særlige enkepensionsordning for nye enker. Hittidige enkepensionister berøres altså ikke heraf.

Hvert år kommer 2.000-3.000 nye enkepensionister til. I stedet for en årlig ydelse bør de have muligheder for at blive hjulpet i gang med eget erhvervsarbejde, eventuelt over i bedre arbejde. Det vil være mere tilfredsstillende for de fleste i gruppen. Det er billigere for samfundet. Første år spares 35 mill. kr., næste år 60 mill, og efter 6-7 års forløb, når ordningen er afviklet, 250 mill. kr. om året. Fra besparelsen skal trækkes udgifterne til omstilling samt merudgifter til revalidering og førtidspension. De tager skønsvist en fjerdedel, måske en trediedel, af besparelsen.

De principielle synspunkter på enkepensionen gælder også for andre kvinders særlige ret til folkepension eller dertil svarende hustrutillæg fra 62-års alderen. Nogle modhensyn vil dog spille en betydelig praktisk rolle i nogle år endnu.

Radikalt forslag nr. 4:

Når enkepensioneringen er endeligt afviklet, afskaffes ligeledes gradvis særordningerne for kvinder i alderen 62-66 år, henholdsvis almindelig folkepension til enlige og hustrutillæg for ægtefæller til folkepensionister, idet disse grupper henvises til samme ordninger som for jævnaldrende mænd.

Ca. 60.000 kvinder i alderen 62-67 år modtager i øjeblikket folkepension eller hustrutillæg. Da ophævelsen af regler ikke skal berøre dem, der allerede er modtagere, bliver besparelsen første år (ca. 10 år efter denne spareplans vedtagelse) 100-125 mill. kr., andet år ca. 200 mill. kr. og ved den endelige afvikling 7-8 år senere 900-1.000 mill. kr. årligt. Fra besparelserne skal trækkes udvidet brug af de ordninger, som de pågældende henvises til, især omstillingsydelse, anden erhvervsmæssig hjælp og førtidspension. Det vil sluge skønsmæssigt halvdelen af hvert års besparelse, dog nok år for år lidt faldende andel, fordi kvinders deltagelse i udeerhverv i hele perioden bliver mere og mere almindelig.

Skøn over udviklingen i erhvervsfrekvensen for mænd, gifte kvinder og ikke-gifte kvinder, Perspektivplanredegørelse I og II

PP-I. Bilag 2. Tabel 10. Det forventede antal mænd i arbejdsstyrken 1975 og 1985.

Mænd	1965			1975			1985		
	Frekv.	Population ¹⁾	I arb.st.	Frekv.	Population	I arb.st.	Frekv.	Population	I arb.st.
15-19 år.....	63,3	211.273	133.736	41,1	187.800	77.186	33,9	200.000	67.800
20-24 år.....	79,8	194.212	154.981	71,1	189.600	134.806	64,7	195.700	126.618
15-24 år.....	71,2	405.485	288.717	56,2	377.400	211.992	49,3	395.700	194.418
25-34 år.....	96,7 ¹⁾	292.300	282.654 ¹⁾	96,0	398.900	382.944	96,0	373.500	358.560
35-44 år.....	98,4 ¹⁾	292.593	287.912 ¹⁾	98,2	285.800	280.656	98,2	392.600	385.533
45-59 år.....	96,1 ¹⁾	431.575	414.744 ¹⁾	95,5	420.300	401.387	95,0	403.600	383.420
25-59 år.....	96,9 ¹⁾	1.016.468	985.310 ¹⁾	96,4	1.105.000	1.064.987	96,4	1.169.700	1.127.513
60-64 år.....	86,4 ¹⁾	115.333	99.598 ¹⁾	85,1	128.800	109.609	83,5	128.500	107.298
65 år og derover.....	42,0	245.259	103.009	37,0	283.400	104.858	27,0	307.800	83.106
60 år og derover.....	56,2	360.592	202.607	52,0	412.200	214.467	43,6	436.300	190.404
15 år og derover.....	82,8	1.782.545	1.476.634	78,7	1.894.600	1.491.446	75,6	2.001.700	1.512.335

¹⁾ Folketællingsoplysninger.

PP-I. Bilag 2. Tabel 12. Det forventede antal gifte kvinder i arbejdsstyrken i 1975 og 1985.

Gifte kvinder	1965			1975			1985		
	Frekv.	Population ¹⁾	I arb.st.	Frekv.	Population	I arb.st.	Frekv.	Population	I arb.st.
15-19 år.....	40,4	11.730	4.739	43,0	10.200	4.386	45,0	10.800	4.860
20-24 år.....	45,3	100.386	45.475	52,4	105.900	55.492	57,4	105.500	60.557
15-24 år.....	44,8	112.116	50.214	51,6	116.100	59.878	56,3	116.300	65.417
25-29 år.....	35,9	125.842	45.177	44,9	171.900	77.183	52,5	152.500	80.065
30-34 år.....	32,4	122.988	39.848	43,7	155.200	67.822	50,0	161.100	80.550
35-39 år.....	34,6	125.542	43.438	46,8	129.100	60.419	51,0	178.300	90.933
40-44 år.....	35,8	132.524	47.444	51,5	119.300	61.440	55,0	151.400	83.270
45-49 år.....	34,5	123.876	42.737	52,5	118.500	62.213	57,5	121.100	69.633
50-54 år.....	30,0	117.022	35.107	48,5	121.900	59.122	57,5	106.800	61.410
55-59 år.....	23,9	101.943	24.364	43,5	101.200	44.022	52,5	99.000	51.975
25-59 år.....	32,7	849.737	278.115	47,1	917.100	432.221	53,4	970.200	517.836
60-64 år.....	17,5	78.899	13.807	25,0	89.600	22.400	35,0	92.900	32.515
65 år og derover.....	5,4	112.248	6.061	5,4	134.300	7.252	5,4	146.100	7.889
60 år og derover.....	10,4	191.147	19.868	13,2	223.900	29.652	16,9	239.000	40.404
15 år og derover.....	30,2	1.153.000	348.197	41,5	1.257.100	521.751	47,1	1.325.500	623.657

¹⁾ Folketællingsoplysninger.

PP-I. Bilag 2. Tabel 11. Det forventede antal ugifte kvinder i arbejdsstyrken i 1975 og 1985.

Ugifte kvinder	1965			1975			1985		
	Frekv.	Population ¹⁾	I arb.st.	Frekv.	Population	I arb.st.	Frekv.	Population	I arb.st.
15-19 år.....	46,4	189.574	87.998	37,0	168.700	62.419	31,8	182.900	58.162
20-24 år.....	76,4	86.543	66.106	72,7	75.700	55.034	61,7	82.500	50.903
15-24 år.....	55,8	276.117	154.104	48,1	244.400	117.453	41,1	265.400	109.065
25-34 år.....	81,4	40.726	33.151 ¹⁾	88,0	54.000	47.520	88,0	45.300	39.864
35-44 år.....	78,7	41.429	32.605 ¹⁾	86,0	36.200	31.132	87,0	47.200	41.064
45-59 år.....	66,7	103.733	69.190 ¹⁾	72,0	94.400	67.968	73,0	84.800	61.904
25-59 år.....	72,6	185.888	134.946 ¹⁾	79,4	184.600	146.620	80,6	177.300	142.832
60-64 år.....	38,0	48.933	18.595 ¹⁾	42,0	51.300	21.546	44,0	49.500	21.780
65 år og derover.....	7,6	187.760	14.266 ¹⁾	7,5	232.900	17.468	7,5	259.300	19.448
60 år og derover.....	13,9	236.693	32.861	13,7	284.200	39.014	13,4	308.800	41.228
15 år og derover.....	46,1	698.698	321.911	42,5	713.200	303.087	39,0	751.500	293.125

¹⁾ Folketællingsoplysninger.

PP-II, bilag II, bilagstabel 8 b:

Skøn over erhvervsfrekvenser for ikke-gifte kvinder 1973-88

Alders-grupper	incl. husassistenter				excl. husassistenter							
	1/1		1/1		1/1		1/1		indvandr. = 0			
	1973	1978	1983	1988	1973	1978	1983	1988	1/1	1/1	1/1	1/1
	1973	1978	1983	1988	1973	1978	1983	1988	1973	1978	1983	1988
15-19 år	45,2	40,0	36,4	33,8	39,8	35,4	32,8	30,4	39,8	35,4	32,8	30,4
20-24 år	76,8	70,2	64,6	58,9	75,8	69,4	63,9	58,4	75,8	69,4	63,9	58,4
25-29 år	90,9	89,8	89,3	88,7	89,3	88,1	87,8	89,3	89,3	88,4	88,1	87,8
30-35 år	89,9	88,9	88,3	87,8	88,4	87,9	87,4	87,1	88,4	88,0	87,4	87,1
35-39 år	87,5	86,9	86,5	86,3	85,3	85,0	85,3	85,2	85,3	85,9	85,3	85,2
40-44 år	84,6	83,8	83,4	83,0	81,1	80,8	80,9	81,3	81,1	80,8	80,9	81,3
45-49 år	77,1	76,0	75,5	75,0	74,8	73,9	73,7	73,5	74,8	73,9	73,7	73,5
50-54 år	72,7	72,1	71,8	71,5	70,0	69,5	69,4	69,5	70,0	69,5	69,4	69,5
55-59 år	52,7	51,2	50,5	49,8	50,4	49,2	48,7	48,2	50,4	49,2	48,7	48,2
60-64 år	33,6	31,6	30,6	29,6	32,0	30,2	29,4	28,5	32,9	30,2	29,4	28,5
65-69 år	13,0	13,0	13,0	13,0	11,8	12,1	12,1	12,3	11,8	12,1	12,1	12,3
70-74 år	3,9	3,9	3,9	3,9	3,4	3,5	3,6	3,6	3,4	3,5	3,6	3,6

PP-II, bilag II, bilagstabel 8 c:

Skøn over erhvervsrekvensen for gifte kvinder 1973-1988

Alders- grupper	incl. medhjælpende hustruer				excl. medhjælpende hustruer				indvanding = 5000 årligt - 20% kvinder			
	1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988	indvanding = 0				årligt - 20% kvinder			
					1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988	1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988
15-19 år	57,5	63,8	66,9	70,0	57,5	63,8	66,9	70,0	57,5	63,8	66,9	70,0
20-24 år	66,6	72,8	75,9	79,0	64,5	70,9	74,3	77,8	64,5	70,9	74,3	77,8
25-29 år	64,3	71,2	74,6	78,0	60,0	67,2	71,1	75,0	60,0	67,2	71,1	75,1
30-35 år	64,2	71,6	75,3	79,0	54,9	65,6	69,6	74,1	54,9	65,6	69,7	74,1
35-39 år	66,0	73,0	76,5	80,0	53,5	63,9	70,5	74,4	53,5	63,9	70,5	74,5
40-44 år	67,7	74,4	77,7	81,0	54,6	63,8	69,8	75,9	54,6	63,8	69,8	75,9
45-49 år	63,8	70,1	73,2	76,3	49,8	57,9	63,0	68,8	49,8	57,9	63,0	68,9
50-54 år	56,0	61,5	64,3	67,0	42,5	50,0	54,0	58,6	42,5	50,0	54,0	58,6
55-59 år	45,8	45,8	52,6	54,8	33,8	36,5	44,4	47,5	33,8	39,1	44,4	47,5
60-64 år	28,1	28,1	28,1	33,6	20,1	21,4	22,7	28,9	20,1	21,4	22,7	28,9
65-69 år	10,5	10,5	10,5	10,5	6,3	7,3	7,7	8,3	6,3	7,3	7,7	8,3
70-74 år	3,6	3,6	3,6	3,6	2,0	2,3	2,6	2,7	2,0	2,3	2,6	2,7

PP-II, bilag II, bilagstabel 8 a:

Skøn over erhvervsfrekvensen for mænd 1973-1988

Alders- grupper	incl. værnepligtige				excl. værnepligtige							
	1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988	indvandring = 0				indvandring = 5000			
					årligt - 80% mænd				årligt - 80% mænd			
	1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988	1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988	1/1 1973	1/1 1978	1/1 1983	1/1 1988
15-19 år	53,3	40,0	36,2	32,8	52,0	39,0	35,3	31,8	52,0	39,0	35,3	31,8
20-24 år	80,5	77,8	74,7	70,6	69,0	69,1	65,9	62,6	69,0	69,2	66,1	62,9
25-30 år	92,0	90,9	90,3	89,8	91,0	90,1	89,5	89,0	91,0	90,1	89,5	89,0
30-35 år	96,7	95,6	95,0	94,5	96,7	95,6	95,0	94,5	96,7	95,6	95,0	94,5
35-39 år	97,4	96,7	96,3	96,0	97,4	96,7	96,3	96,0	97,4	96,7	96,3	96,0
40-44 år	96,8	95,9	95,4	95,0	96,8	95,9	95,4	95,0	96,8	95,9	95,4	95,0
45-49 år	95,1	93,8	93,1	92,5	95,1	93,8	93,1	92,5	95,1	95,8	93,1	92,5
50-54 år	93,4	92,6	92,2	91,8	93,4	92,6	92,2	91,8	93,1	92,6	92,2	91,8
55-59 år	88,2	85,5	84,6	83,4	88,2	85,8	84,6	83,4	88,2	85,8	84,6	83,4
60-64 år	77,6	73,0	70,7	68,4	77,6	73,0	70,7	68,4	77,6	73,0	70,7	68,4
65-69 år	44,5	39,1	36,4	33,7	44,5	39,1	36,4	33,7	44,5	39,1	36,4	33,7
70-74 år	15,0	12,0	10,5	9,0	15,0	12,0	10,5	9,0	15,0	12,0	10,5	9,0

PP-II. Tabel 23.4. Stigningen i arbejdsstyrken 1972-1987 fordelt på befolkningsgrupper og årsag.¹⁾

	Erhvervsfrekvenser		Arbejdsstyrken			
	Ændring 1972 til 1987	1987	Ændring 1972 til 1987			1987
			som følge af ændring i		I alt	
			Befolk- ning	Erhvervs- frekvens		
	pct.points	pct.	1.000 personer			
25-59 årige						
Mænd	÷ 1,7	92,3	147	÷ 28	119	1.155
Ikke-gifte kvinder ..	0,8	74,8	10	÷ 2	8	146
I alt	÷ 1,2	89,9	157	÷ 30	127	1.301
Giftede kvinder	18,7	69,6	40	180	220	680
15-24 årige	÷ 8,2	49,8	19	÷ 69	÷ 50	389
60-64 årige						
Mænd	÷ 9,3	68,4	÷ 5	÷ 11	÷ 16	85
Kvinder	4,2	28,8	÷ 2	6	4	39
65-74 årige						
Mænd	÷ 9,0	22,9	6	÷ 18	÷ 12	46
Kvinder	0,8	7,0	1	2	3	17
I alt	3,7	51,0	59	90	149	1.257
Alle aldersgrupper ...	2,5	65,4	216	60	276	2.558

¹⁾ Den del af stigningen i arbejdsstyrken, der tilskrives stigning i antal personer i gruppen, er beregnet ved at forudsætte uændret erhvervsfrekvens fra 1972 til 1987, hvorefter den virkning, der tilskrives ændringen i erhvervsfrekvensen, svarer til produktet af ændringen og antal personer i 1987.

FØRTIDSPENSIONSUDVALGET
Sekretariatet

Antallet af enkepensionister og antallet af folkepensionister under 67 år
pr. 31. marts 1974

Antallet af personer, der modtager enke- og folkepension, opgøres årligt ved udgangen af marts måned på grundlag af oplysninger, som af kommunerne indsendes til Danmarks Statistik.

Ved opgørelsen pr. 31. marts 1974 var der 18. 141 enkepensionister. Hvordan enkepensionisterne fordelte sig efter alder og pensions grupper og efter størrelsen af det udbetalte grundbeløb og pensionstillæg fremgår af nedenstående tabel 1.

Tabellen viser, at gruppen af enker mellem 55 og 61 år, som er blevet alene efter det 45. år, enker mellem 45 og 54 år, som er blevet alene med mindst 2 børn efter det 45. år samt enker mellem 55 og 61 år, som modtager løbende underholdshjælp ved det 55. år, udgør ialt 9. 388. Antallet af enker og andre enlige kvinder, der er bevilget pension ved dispensation, udgør 5. 739. Endelig er pensionshjemmelen ikke oplyst i 3.014 tilfælde.

76% af enkepensionisterne fik fuldt grundbeløb, 17% 50-99% af grundbeløbet og 7% under 50% af grundbeløbet. Af enker med pension ved dispensation fik 90% fuldt grundbeløb. Fuldt, nedsat og intet pensionstillæg blev udbetalt til henholdsvis 56%, 27% og 17% af enkerne.

I tabel 2 er foretaget en opstilling over 60-66 årige folkepensionister pr. 31. marts 1973 og 1974 fordelt på førtidspensionerede og pensionsberettigede, og disse tal er sammenlignet med de tilsvarende folketal.

I 1974 var 54. 981 folkepensionister under 67 år mod 91. 876 året før. Tilbagegangen i antallet af folkepensionister under 67 år fra 1973 til 1974 skyldes, at 62-66 årige kvinder gift med folke- og invalidepensionister ikke er berettiget til folkepension fra 1. januar 1974. I 1974 var der 21.253 førtidspensionerede, hvoraf 5.847 var kvinder og 33. 728 pensionsberettigede enlige kvinder i alderen 62-66 år eller næsten samme antal som i 1973.

Tabel 1

Enkepensionister 31. marts 1974 fordelt efter pensionsgrupper, alder og størrelse af det udbetalte grundbeløb og pensionstillæg

	45— 49 år	50— 54 år	55— 59 år	60 år	61 år	I alt	Heraf med				Intet pen- sions- tillæg
							Fuldt grund- beløb	50—99 pct. af grund- beløbet	Under 50 pct. af grund- tillæg beløbet	Nedsat pen- sions- tillæg	
— antal —											
Hele landet											
Enkepension ydet efter ansøgning ¹	147	403	4 885	1 812	2 141	9 388	6 533	1 956	899	•	•
Enkepension bevilget til enker og andre enlige kvinder ² .	1	1 066	3 038	809	825	5 739	5 180	476	83	•	•
Pensionshjemmel ikke oplyst	41	305	1 549	513	606	3 014	2 161	577	276	•	•
I alt	189	1 774	9 472	3 134	3 572	18 141	13 874	3 009	1 258	10 142	4 826 3 173

¹ Enkepension kan søges af 50—61-årige enker, som er blevet alene efter det 45. år, 45—54-årige enker, som er blevet alene med mindst 2 børn efter det 45. år, og 55—61-årige enker, som modtager løbende underholdshjælp ved 55. år. ² Enker og andre enlige kvinder, hvis svigtende helbred el. lign. medførte bevilling af pension. ³ Se tabel 7, note 2. ⁴ Se tabel 7, note 3.

Tabel 2

Folkepensionister under 67 år 31. marts 1973 og 1974

	1973		1974	
	I alt	I procent af samtl. i gruppen	I alt	I procent af samtl. i gruppen
	antal	pct.	antal	pct.
Førtidspensionerede¹				
Enlige				
Mænd 60–66 år	4 518	13	4 756	13
Kvinder 60–61 år	442	2	344	2
Gifte				
Mænd 60–66 år	10 625	8	10 650	8
Kvinder 60–66 år	5 954 ²	5 ²	5 503	5
Pensionsberettigede				
Enlige				
Kvinder 62–66 år	33 622	60	33 728	60
Gifte				
Kvinder 62–66 år gift med invalidpensionister eller med pensionsberettigede folke- pensionister	36 715 ³	46 ³	• ⁴	• ⁴
Tilsammen 60–66 årige folkepensionister	91 876	25	54 981⁴	15⁴

¹ Det vil sige pensionister, der med dispensation modtager folkepension før de efter deres alder er berettiget dertil. ² Kvinder der er bevilget pension, eller hvis ægtefælle er førtidspensionist. ³ Beregnet i forhold til samtlige gifte kvinder i aldersgruppen. ⁴ Se anmærkning til tabel 1.

FÖRTIDSPENSIONSUDVALGET

Regeringens proposition nr 97 år 1975

Prop. 1975:97

Nr 97

Regeringens proposition angående rörlig pensionsålder m. m.;

beslutad den 13 mars 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

SVEN ASPLING

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om ökade möjligheter till en rörlig pensionsålder. De nya reglerna om rörlig pensionsålder föreslås träda i kraft samtidigt med sänkningen av den allmänna pensionsåldern till 65 år den 1 juli 1976.

De i propositionen framlagda förslagen ger olika möjligheter att förlägga tidpunkten för pensioneringen till mellan 60 och 70 års ålder. Arbetsinsats och pensioneringstidpunkt kan därigenom anpassas efter individuella behov och önskemål. Det föreslagna systemet för en rörlig pensionsålder innefattar följande tre förmånsformer. 1) Förtidspension från folkpensioneringen och ATP. 2) Förtida och uppskjutet uttag av hel eller halv ålderspension från folkpensioneringen och ATP. 3) En helt ny pensionsförsäkring för delpension i kombination med deltidsarbete.

Den som av medicinska eller arbetsmarknadsmässiga skäl inte kan arbeta fram till den allmänna pensionsåldern vid 65 år skall liksom nu kunna få förtidspension från folkpensioneringen och ATP. Förtidspension på dessa grunder skall efter individuell prövning kunna utgå mellan 60 och 65 års ålder. Pensionsnivån är i sådant fall densamma som ålderspensionen från folkpensioneringen och ATP vid 65 års ålder.

Förtida uttag av ålderspensionen från folkpensioneringen och ATP föreslås kunna ske från 60 års ålder och avse hela eller halva pensionen. Uttaget av hel eller halv ålderspension kan också uppskjutas till mellan 65 och 70 års ålder. Den del av pensionen som tas ut i förtid eller skjuts upp omräknas efter i princip försäkringsmässiga grunder för hela pensionstiden. Vid förtida uttag innebär detta en bestående reduktion av pensionen med 0,5 % för varje månad som pension utgår före 65 års ålder. Vid uppskjutet

uttag sker på motsvarande sätt en bestående uppräknig med 0,6 % för varje månad som pension inte utgår mellan 65 och 70 års ålder. Pensionspoäng för ATP skall kunna tjänas in för förvärvsarbete samtidigt med förtida uttag av halv ålderspension. En nuvarande spärr mot upprepade framställningar om förtida eller uppskjutet uttag av ålderspension föreslås slopad. Det blir därigenom möjligt att mellan 60 och 70 års ålder vid varje tidpunkt anpassa pensioneringen efter det aktuella behovet. För den som med uppskjutet pensionsuttag fortsätter att förvärvsarbete efter den allmänna pensionsåldern förstärks skyddet från sjukförsäkringen.

Som en nyhet i pensionssystemet föreslås lagstiftning om pensionsförsäkring för delpension vid övergång till deltidarbete. Den ger helt nya möjligheter att trappa av arbetsinsatsen under de sista yrkesverksamma åren och att på så sätt få en mjuk övergång från arbete till ålderspension. Den nya delpensionen knyts till arbetsanställning på deltid och kan därvid efter egna önskemål tas ut mellan 60 och 65 års ålder. För att ha rätt till delpension skall man som anställd ha haft pensionsgrundande inkomst inom ATP under minst tio år efter 45 års ålder. Dessutom skall man uppfylla arbetsvillkoret enligt reglerna för arbetslöshetsstødet, dvs. ha arbetat under minst fem av de senaste tolv månaderna. Pensionsnivån blir 65 % av det inkomstbortfall som uppstår vid övergången till deltidarbete. Den disponibla inkomsten vid övergång till delpension i förening med deltidarbete kommer därigenom att motsvara mellan 85 och 90 % av tidigare inkomst vid heltidarbete. Delpensionen skall enligt de föreslagna lagreglerna inte reducera ålderspensionen från folkpensioneringen och ATP vid 65 års ålder. Delpensionen räknas också som pensionsgrundande inkomst för ATP. Den återstående arbetstiden skall motsvara i genomsnitt minst 17 timmar i veckan så att den medför rätt till sociala förmåner. Den som vill fortsätta deltidarbete efter 65 års ålder kan då ersätta delpensionen med uttag av halv ålderspension från folkpensioneringen och ATP. De grundläggande bestämmelserna om delpension anges i en särskild lag om delpensionsförsäkring som avses bli kompletterad med tillämpningsföreskrifter av riks-försäkringsverket. Den skall administreras av riks-försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna och finansieras genom en särskild socialförsäkringsavgift från arbetsgivarna. Reformkostnaden för delpensionsförsäkringen beräknas under de första åren till ca 400 milj. kr. per år. För att finansiera reformen föreslås ett årligt avgiftsuttag på 0,25 % av löneunderlaget för arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter. Avgiften skall tillföras en särskild fond hos riks-försäkringsverket från vilken delpensionen i sin helhet finansieras. Med hänsyn till att reformen avses träda i kraft den 1 juli 1976 kommer avgiftsuttaget för kalenderåret 1976 att utgöra 0,125 %.

De nya möjligheterna till rörlig pensionsålder samordnas med det konstantstød som utgår vid arbetslöshet. I propositionen föreslås också vissa tillägg till reglerna angående beräkning av pensionsgrundande inkomst, förordneda av förslagen i prop. 1975:23 om studiestød till vuxna och i prop. 1975:45 om utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning.



SFS 1975:380

Lag om delpensionsförsäkring;

den

17

juni

Utkom från trycket

1975

utfärdad den 5 juni 1975.

Enligt riksdagens beslut¹ föreskrives följande.

1 § Delpensionsförsäkringen handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

2 § Försäkrad enligt denna lag är arbetstagare, som i sådan egenskap uppfyller arbetsvillkoren enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring eller lagen (1973: 371) om kontant arbetsmarknadsstöd och som från och med det kalenderår varunder han fyllt 45 år tillgodosåknats pensionsgrundande inkomst av anställning enligt 11 kap. lagen (1962: 381) om allmän försäkring under minst tio år.

3 § Rätt till delpension tillkommer i Sverige bosatt försäkrad som minskat sitt arbete som anställd med i genomsnitt minst fem timmar per arbetsvecka och som efter minskningen har deltidsarbete med i genomsnitt minst 17 timmar per arbetsvecka.

Delpension kan utgå tidigast från och med den månad varunder den försäkrade fyller 60 år och utgår längst till och med månaden före den under vilken han fyller 65 år.

4 § Ansökan om delpension göres skriftligen hos allmän försäkringskassa. Vid ansökan skall fogas intyg om den försäkrades inkomst och arbetsförhållanden. Intyg skall vara utfärdat av arbetsgivare eller avdelning av sådan arbetstagarorganisation som enligt lagen (1936: 506) om förenings- och förhandlingsrätt är att anse som huvudorganisation.

Erkänd arbetslöshetskassa och länsarbetsnämnd skall biträda försäkringskassan med de uppgifter som behövs för bedömning av frågor om delpension.

Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyg som avses i första stycket. Formulär till intyg fastställs av riksförsäkringsverket.

Beslut om delpension skall, om ej annat föranledes av den försäkrades ansökan eller av övrig utredning, gälla tills vidare. Delpension utges månadsvis och får icke utgå för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden.

5 § Delpension fastställs till belopp motsvarande 65 procent av skillnaden mellan den inkomst som den försäkrade åtnjöt före övergången

¹ Prop. 1975:97, Sfu 15, rskr 222.

SFS 1975: 380

till deltidsarbete under arbetstid som var normal för honom och den inkomst som han kan antagas komma att tills vidare åtnjuta vid deltidsarbete. Skillnaden får för år räknat inte beräknas överstiga skillnaden mellan den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst av anställning enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring före och efter övergången till deltidsarbete. Skulle den försäkrade, om försäkringskassan haft kännedom om samtliga förhållanden för det år som föregår övergången till deltidsarbete, varit försäkrad för högre sjukpenninggrundande inkomst än den som angivits i kassans beslut, skall skillnaden dock beräknas med utgångspunkt i sådan högre inkomst.

Fastställd delpension anknytes till basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring och omräknas vid förändring av basbeloppet.

Ändras de förhållanden som enligt första stycket har legat till grund för fastställande av delpension, skall omprövning ske enligt bestämmelser som meddelas med stöd av 11 §.

Vid bedömning av rätt till delpension bortses från bisyssla som försäkrad före övergången till deltidsarbete varaktigt utfört vid sidan av sitt huvudsakliga arbete, överstiger arbetstiden vad avser bisysslan efter övergången till deltidsarbete den tid som åtgår för deltidsarbetet skall frågan om rätt till delpension hänskjutas till särskild prövning. Detsamma skall gälla om ersättningen för bisysslan överstiger hälften av lönen för deltidsarbetet. Utvidgas bisysslan under tid som delpension åtnjutes skall rätten till och storleken av delpensionen omprövas.

6 § Delpension utgår ej för månad då den försäkrade åtnjuter ålderspension eller förtidspension enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring.

7 § För finansiering av delpensionsförsäkringen erlägger arbetsgivare årligen socialförsäkringsavgift som motsvarar 0,25 procent av summan av vad arbetsgivaren under året utgivit som lön till arbetstagare hos honom i pengar eller som naturaförmåner i form av kost eller bostad eller, i fall som avses i 3 kap. 2 § andra stycket sista punkten lagen (1962: 381) om allmän försäkring, annan ersättning för utfört arbete.

Vid beräkningen av avgiften tages icke hänsyn till arbetstagare, vars lön under året understigit femhundra kronor. Vidare bortses vid denna beräkning från arbetstagare, som icke är obligatoriskt försäkrad enligt lagen (1954: 243) om yrkesskadeförsäkring, om ej fall som avses i 3 kap. 2 § andra stycket sista punkten lagen (1962: 381) om allmän försäkring är för handen.

Avgift erlägges icke för arbetstagares lön vid sjukdom eller ledighet för vård av sjukt barn eller med anledning av barns födelse till den del lönen motsvarar sjukpenning eller föräldrapenning, som arbetsgivare äger uppbära enligt 3 kap. 16 §. Avgift erlägges ej heller för lön som arbetsgivare utgivit till hemmavarande barn för arbete utfört i hans förvärvsverksamhet i de fall avdrag för lönen ej får ske vid inkomsttaxeringen.

Avgiften skall ingå till en fond, som förvaltas av riks-försäkringsverket.

Med arbetsgivare avses den som enligt 19 kap. 1 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring skall erlägga avgift till sjukförsäkring.

8 § Fråga om delpension handlägges av allmän försäkringskassa. Fin-
ner tjänsteman hos kassan skäl föreligga mot bifall till ansökan om del-
pension skall frågan underställas pensionsdelegation. Sådan underställ-
ning skall dessutom ske om den sökande begär det. Särskild prövning
enligt 5 § fjärde stycket skall ske i pensionsdelegation.

Vid pensionsdelegations prövning av fråga enligt denna lag skall i
stället för de i 18 kap. 20 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring
nämnda läkarna tjänstgöra två av arbetsmarknadsstyrelsen utsedda le-
damöter. Av dessa skall den ene representera länsarbetsnämnden och
den andre ha särskild erfarenhet av handläggning av ärenden angående
arbetslöshetsförsäkring. Sistnämnde ledamot utses efter förslag av de er-
kända arbetslöshetskassornas samorganisation. I delegationens samman-
träden men ej i dess beslut äger försäkringskassans direktör delta.

I fråga om talan mot beslut i ärende enligt denna lag samt annan
överprövning hos riksförsäkringsverket och försäkringsdomstolen skall
bestämmelserna i 20 kap. lagen (1962: 381) om allmän försäkring äga
motsvarande tillämpning.

9 § Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att
fullgöra uppgifts- eller anmälningsskyldighet som åvilar honom eller på
annat sätt förorsakat att delpension har utgått obehörigen eller med för
högt belopp, eller har någon annars obehörigen eller med för högt be-
lopp uppburit delpension och har han skäligen bort inse detta skall be-
stämmelserna i 20 kap. 4 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring äga
motsvarande tillämpning.

10 § I fråga om debitering och uppbörd enligt denna lag äger lagen
(1959: 552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäk-
ring, m. m. motsvarande tillämpning.

11 § Närmare föreskrifter för verkställigheten av denna lag meddelas
av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av riksförsäkrings-
verket. Utfärdas sådana föreskrifter av riksförsäkringsverket skall verket
före utfärdandet rådgöra med en central pensionsdelegation. Beslut om
tillsättande av en sådan pensionsdelegation meddelas av regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976. Avgifts-, debiterings- och
uppbördsbestämmelserna i 7 och 10 §§ tillämpas från och med januari
1976. Avgiften utgör för kalenderåret 1976 0,125 procent av avgiftsun-
derlaget.

2. Beslut om delpension och om tillsättande av den i 11 § nämnda
centrala pensionsdelegationen får fattas före lagens ikraftträdande.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

Sven Aspling
(Socialdepartementet)

FOLKETINGET
Den 20. aug. 1975

Spørgsmål nr. 327
Indlev, den 20. aug. 1975

SPØRGSMÅL
til
skriftlig besvarelse

Fra Brusvang (CD)
til socialministeren.

"Med henblik på at opnå en bedre trivsel for ældre arbejdstagere og at få frigjort en større arbejdsmasse til fordel for de yngre ønskes oplyst, hvorledes ministeren vurderer muligheden for indførelse af en gradvis arbejdstidsforkortelse for arbejdstagere, der er fyldt 55 år, i forbindelse med delvis kompensation i form af en førtidspensionsydelse? "

Begrundelse.

Til illustration af ovenstående anføres følgende skitse:

1) Enhver arbejdstager, der er fyldt 55 år, kan kræve den daglige arbejdstid nedsat til 7 timer (arbejdsuge: 35 timer).

Arbejdsgiveren foretager en forholdsmæssig reduktion i lønnen, feriegodtgørelse og andre arbejdsgiverydelser. Arbejdstageren kan ikke kræve kompensation for arbejdstidsnedsættelsen.

2) Enhver arbejdstager, der er fyldt 60 år, kan yderligere kræve den daglige arbejdstid nedsat til 6 timer (30 timer ugentlig).

For tabet af den 7. arbejdstime ydes et førtidspensionsbeløb på 100 kr. om ugen. Pensionsbeløbet reguleres som almindelig folkepension.

3) Enhver arbejdstager, der er fyldt 65 år, kan kræve den daglige arbejdstid nedsat til 5 timer (25 timer ugentlig).

For tabet af 6. og 7. arbejdstime ydes der arbejdstageren et førtidspensionsbeløb på 150 kr. ugentlig. Pensionsbeløbet reguleres som almindelig folkepension.

Forslaget tilsigter, at midaldrende og ældre arbejdstagere får en arbejdsbyrde, de kan klare uden at gå væsentlig ned i levestandard. Personer over ca. 55 år har i regelen ikke længere forsørgerbyrder over for børn og kan derfor tåle en mindre indtægtsnedgang uden nedsættelse af levestandarden. Den vil antagelig derimod nærmest stige.

Forslaget muliggør også, at man undgår, at ældre medborgere på en bestemt dato bliver "sat udenfor samfundet". De skal nemlig om ønsket kunne fortsætte omend med et stærkt begrænset timetal.

Der henvises iøvrigt til vicepolitimester Ove Berggreens artikel i Politiken den 28. juli 1975.

Socialministerens svar på spørgsmål nr. 327:

Indledningsvis kan jeg om den arbejdsmarkedsmæssige side af forslaget udtale, at spørgsmålet om arbejdstidsforkortelser jo er et af de spørgsmål, der traditionelt her i landet er underkastet forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Gennemførelse ved lov af et forslag som det her fremsatte ville derfor kunne betragtes som et indgreb i parternes rettigheder til selv ved aftale at fastlægge en række vilkår på arbejdsmarkedet.

Om adgangen til førtidspension bemærkes for det første, at der allerede efter de gældende regler er mulighed for undtagelsesvis at få tillagt folkepension fra det 60. år, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor.

Dernæst kan jeg oplyse, at regeringen er opmærksom på spørgsmålet om pensionsalderen, herunder på spørgsmålet om indførelse af en mere fleksibel pensionsordning, hvor den enkelte i højere grad end nu kan søge pension i overensstemmelse med hans eller hendes ønsker og behov.

Kan vi samtidig gøre det muligt for ældre arbejdstagere gradvis at aftrappe arbejdsindsatsen i de sidste år før pensioneringen, er dette også efter min opfattelse absolut en mulighed, der bør indgå i overvejelserne.

Jeg er derfor positivt indstillet overfor de tanker der ligger i forslaget.

Imidlertid er der, som det vil være spørgeren bekendt, under socialministeriet nedsat en arbejdsgruppe, der har fået til hovedopgave at forberede en egentlig pensionsreform. Da arbejdsgruppen tillige har fået den opgave at drøfte mulighederne for at smidiggøre tilgangen til den nuværende alderspensionering, finder jeg det rigtigt at vente med en mere indgående drøftelse af disse vigtige spørgsmål til gruppen har fremlagt sine tanker om dette emne. Jeg forventer at gruppens rapport herom kan foreligge i løbet af efteråret.

Det her stillede forslag er samtidig hermed videregivet til arbejdsgruppen med anmodning om at forslaget må indgå i gruppens videre overvejelser. Arbejdsmarkedets hovedorganisationer, der er repræsenteret i arbejdsgruppen, får herved også lejlighed til at tage stilling til forslaget.

Litteraturfortegnelse

DANSK LITTERATUR

- Betænkning nr. 123 om folkepension, afgivet 1955 af Folkeforsikringskommissionen af 1948.
- Betænkning nr. 205 om problemerne omkring en almindelig enkepension, afgivet 1958 af enkepensionsudvalget af 1956.
- Betænkning nr. 228 om invalideforsikringen, afgivet 1959 af Invalideforsikringskommissionen af 1956.
- Betænkning nr. 324 om almindelig folkepension, afgivet 1963 af Folke pensionskommissionen af 1961.
- Betænkning nr. 371 om invalidepension m.v., afgivet 1965 af et af socialministeriet i 1962 nedsat udvalg.
- Betænkning nr. 452 om principperne for en almindelig tillægspensionsordning, afgivet i 1967 af Tillægspensionsudvalget af 1964.
- Betænkning nr. 483, afgivet af Tjenestemandss kommissionen af 1965, 1969.
- Betænkning nr. 543: "Det sociale tryghedssystem, struktur og dagpenge.". Socialreformkommissionens 1. betænkning, 1969.
- Betænkning nr. 664: "Det sociale tryghedssystem, service og bistand". Socialreformkommissionens 2. betænkning, 1972.
- Betænkning vedrørende mulighederne for at decentralisere invalideforsikringsrettens og førtidspensionsudvalgets afgørelser, januar 1973 (Hartmann-udvalget).
- "Beretning om undersøgelse af spørgsmål vedrørende førtidspensionering", Landbokkommissionen af 1960, januar 1969.
- "Efterundersøgelse af et antal revalideringstilfælde", direktoratet for revalidering og forsorg, 1968.
- "De ældres levevilkår. Arbejde og tilbagetrækning", socialforskningsinstituttets publikation nr. 23, 1966.
- "En analyse af de ældres tilbagetrækning fra arbejdslivet", Statistiske Efterretninger nr. 73/1972.
- "Rapport vedrørende ældre arbejdstagere", arbejdsformidlingen i Odense, 1970.
- Bernhard Gomard: "Privat pension og social forsikring", 1968.

Knud Jacobsen: "Arbejdsløshed og afsked som sygdomsfremkaldende faktorer, en oversigt og diskussion", Ugeskrift for Læger 136/29.

"Rapport om undersøgelser vedrørende de midaldrende og ældres beskæftigelsesproblemer", arbejdsministeriet 1972.

"En analyse af bruttoforskydningerne på arbejdsmarkedet på grundlag af beskæftigelsesundersøgelserne i 1969, 1970 og 1971", Statistiske Efterretninger nr. 73/1972.

Beretning fra invalideforsikringsretten for finansårene 1965/66 - 1969/70, udgivet 1971.

Beretning fra arbejdsdirektoratet om arbejdsformidlingen og arbejdsløshedsforsikringen m. m. for regnskabsåret 1972/73.

Beretning fra direktoratet for sygekassevæsenet (sikringsstyrelsen) for 1972/73.

Særtryk af beretning fra direktoratet for sygekassevæsenet for 1966: "Tidlig folkepension og enkepension". En statistisk undersøgelse af afgørelser truffet i årene 1964-1966 af det i henhold til lov om folkepension § 2, stk. 4, nedsatte udvalg.

"Lige så godt - eller bedre - for færre penge.", pjese fra Det radikale Venstres folketingsgruppe, 1973.

"Perspektivplanlægning 1970-1985", redegørelse fra den af regeringen i november 1968 nedsatte arbejdsgruppe, 1971 (PP-I).

"Perspektivplan-redegørelse 1972-1987", redegørelse fra den af regeringen i december 1971 nedsatte arbejdsgruppe, 1973 (PP-II).

ATP, "Beretning og regnskab for 1972/73".

"Arbejds miljø", arbejds miljøgruppens 3. rapport, 1975.

Johannes Due og Jørgen Søndergaard: "Pensionsalder og erhvervsdeltagelse", Memo 75-9.

SVENSK LITTERATUR

"Sänkt pensionsalder m.m.", betänkning afgivet af pensionsålderkommittén, Stockholm 1974.

"Rorlig pensionsalder", betänkning afgivet af pensionsålderkommittén, Stockholm 1975.

"Vidgad förtidspensionering", betänkning afgivet af Riksförsäkringsverket i 1969.

"Lagen om allmän försäkring", kommenteret lovudgave, Stockholm 1972.

"Förtidspensionering og sjukpenningsförsäkring m.m.", betänkning afgivet af Socialförsäkringskommitten, Stockholm 1961.

Betänkning om "Försäkring og annat kontant stöd ved arbetslöshet" (K. S.A. - utredningen, Stockholm 1971).

"Förtidig uttag av pension - är det en socialförmån?", artikel i "Socialförsäkring" maj 1972.

Socialförsäkringsudvalgets betänkning nr. 21, 1972 med förslag til lag om ändring i lagen om allmän försäkring m.m.

VIII Nordiska Socialförsäkringsmötet, Helsingfors 1972.

"Allmän Försäkring 1971", publikation fra Riksförsäkringsverket.

Sven Hylén: "Flexible retirement provisions in public pension system", afsnit i OECD-rapport "Flexibility of retirement age", Paris 1970.

TYSK LITTERATUR

Dieter Schewe: "Die flexible Altersgrenze in der Rentenversicherung", Köln 1974.

"Das Rentenreform der Bundesregierung", Bundesarbeitsblatt 1/1972.

Werner Niemeyer og Klaus Schenke: "Die flexible Altersgrenze", Bundesarbeitsblatt 3/4/1973.

Dieter Schewe: "Die flexible Altersgrenze - Begründung, Ausgestaltung, Wirkung.", "Die Sozialversicherung", februar 1972.

Klaus Schenke: "Die Zweite Rentenreform", Arbeit und Sozialpolitik 11/1972.