

# Efterløn 1978-79

*Klaus Petersen*

»Mumlen fra folketingsalen.

Formandens stemme: »Loven om efterløn er vedtaget«.

Formanden ringer med klokken.

Speaker (herrestemme): Folketinget har for nylig vedtaget loven om efterløn. Og hvad betyder så den lov?»

*Fra drejebog for TV-oplysning om efterlønnen  
(november 1978)*

Historien om den danske velfærdsstat skrives normalt som historien om den ene sociale reform efter den anden som perler på en snor. Man kan så lave et hierarki, hvor nogle reformer er større, mere gennemgribende eller udgiftsmæssigt tungere end andre. Reformers »betydning« måles ofte med disse alen. Og selv om der kan være strid, nogle gange endog voldsom strid om reformernes indhold, opstår der hyppigt bred opbakning bag dem – i hvert fald når der er gået en vis tid. Få reformer har truet med at vælte regeringer og færre har sendt langvarige dønninger gennem det danske politiske system. En af dem er efterlønnen. Ikke bare blev den i 1978-79 gennemført under mere uenighed end normalt. Den blev også næsten fra starten udsat for kritik – mens dens popularitet hos brugerne voksede. Og da den socialdemokratiske regering i 1998 forsøgte sig med en reform af efterlønnen, blev det begyndelsen til enden. Ikke mindst fordi statsminister Poul Nyrup Rasmussen i valgkampen umiddelbart inden havde indgået en kontrakt med vælgerne og garanteret efterlønnen. Om reformen reelt var et brud på dette løfte er et fortolkningsspørgsmål, men det er utvivlsomt, at mange oplevede det sådan. Siden da har danske politikere med bæven i stemmen talt

om »læren fra 1998«. I det følgende vil jeg spole tilbage til tiden, før vi fik efterløn, og se på, hvorfor vi fik det.

Efterløn lyder umiddelbart som en selvmodsigelse. Hvorfor skal man have løn, når man har trukket sig tilbage fra sit arbejde? Et sådant privilegium har historisk været forbeholdt særlige grupper. Modellen kendes i dag fra Folketinget, hvor medlemmer, der af den ene eller anden grund ryger ud af tinget, kan opnå en efterløn, hvis varighed afhænger af, hvor mange år vedkommende har været medlem. Ellers finder man især efterlønsordninger hos forskellige grupper af tjenestemænd og funktionærer, der således har kunnet optjene ret til at forlade arbejdsmarkedet tidligere end andre. I 1960'erne var der dem, som talte om funktionærernes særlige velfærdsstat med bedre og mere udviklede rettigheder end den brede befolknings.

At det hedder efterløn og ikke pension skyldes, at modtagerne kan trække sig tilbage med en ydelse, som er knyttet til tidligere indkomst og derfor (næsten altid) højere end de ydelser, pensionssystemet tilbyder. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 1961 blev idéen om en indtægtsbestemt tillægspension således også diskuteret under betegnelsen efterløn. Da ordet atter dukkede op i 1970'erne, var det således ikke et tomt begreb. Det var noget, andre allerede havde ret til og modsat ordet aldersrente eller pension, var der tale om en individuel erhvervet rettighed og ikke nogen almisse. Valget af betegnelsen »efterløn« var næppe tilfældigt.

### **Efterlønnen kommer på den politiske dagsorden**

Efterlønnens historie knyttes ofte til 1970'ernes høje arbejdsløshed. Det begyndte imidlertid et helt andet sted. Perioden fra slutningen af 1960'erne var præget af en fornyet velfærdspolitisk offensiv. Den klassiske velfærdsstat var etableret, der var høj økonomisk vækst, og så skulle der tænkes nye sociale reformer. Arbejdet med 1970'ernes socialreform – kulminerende med bistandsloven (1976) – er det bedst kendte eksempel. Men også på et andet felt var der bevægelse – nemlig i spørgsmålet om arbejdsmiljøet.

Fra slutningen af 1960'erne blev det tema i stigende grad politiseret. Det blev formuleret som et kritisk spørgsmål til højkonjunktorens industri- og produktionssamfund: Hvad er de miljømæssige konsekvenser for mennesker og natur af en fortsat vækst- og produktionspolitik? Denne type miljødebat trængte også frem herhjemme – og ikke kun i form af forurenede vandløb. Miljøproblemet kom også til udtryk på de

enkelte arbejdspladser med forøget arbejdstempo, brug af kemikalier, fysisk slidsomt arbejde osv. Arbejdsmiljøområdet er et af de få eksempler på et succesfuldt samarbejde mellem fagbevægelsen og forskere ved de højere læreanstalter. Et af de tidligste eksempler på interessen for arbejdsmiljø var arbejdet i den såkaldte »Den faglige gruppe«, som i 1971 udsendte en mindre rapport, der diskuterede omfanget af ulykker og sygdomme knyttet til arbejdslivet. Den førte til nogen debat, og den daværende socialdemokratiske arbejdsminister Erling Dinesen besluttede på baggrund af rapporten – og vel også dens behandling i en tv-udsendelse – at få undersøgt problemerne lidt nærmere. Det samme gjorde en række fagforbund, som hver især påpegede særligt udsatte grupper og miljøproblemer blandt deres medlemmer. Det halvstatslige sektorforskningsinstitut – Socialforskningsinstituttet – fulgte trop med en større arbejdsmiljøundersøgelse. Alt i alt begyndte der at tegne sig et billede af grupper af mennesker, som ikke rigtig fik del i velfærdsstatens velsignelser, simpelthen fordi de blev nedslidte og fysisk ødelagte i en tidlig alder.

Men hvad har denne snak om arbejdsmiljø at gøre med efterlønsordningen? I første omgang ingenting. Efterløn var stadig noget særligt, privilegerede funktionærgrupper kunne få, når de nåede skelsår og alder. Og det var ikke på grund af arbejdsmiljø og nedslidning. Men det kunne man jo lave om på.

SID havde i tilknytning til 1970'ernes begyndende arbejdsløshed bidt mærke i, at grupper af især yngre og ældre medlemmer i stigende grad blev trængt ud af arbejdsmarkedet. For de ældre medlemmer viste det sig ved en overrepræsentation af SID'ere blandt ansøgerne til førtids- og invalidepension. SID tog derfor initiativ til en ny undersøgelse med entydig fokus på SID-områdets arbejdsmiljøproblemer. Den blev foretaget af Socialmedicinsk Institut ved Århus Universitet og viste blandt andet en højere dødelighed blandt SID's medlemmer.

Også hos LO var interessen for denne type problemer og deres ulige fordeling blevet vakt. Der var flere mulige løsninger på arbejdsmiljøproblemerne. Først og fremmest kunne man forbedre arbejdsmiljøet ude på arbejdspladserne. Det var der skabt bedre rammer for med arbejdsmiljøloven fra 1973. Men en anden mulighed var at give nedslidte medarbejdere mulighed for at forlade arbejdsmarkedet på lempelige kår uden at blive henvist til invalidepension eller social forsorg.

På LO's kongres i maj 1975 mente formanden Thomas Nielsen således, at LO i stigende grad skulle interessere sig for hele lønmodtagerens

livsforløb. Overvejelserne blev samlet i pjecen »LO gør status« fra samme år. På grund af den svækkede økonomiske situation og stærkt stigende arbejdsløshed fra 1973-74 var vilkårene for fortsatte lønstigninger blevet forringet. Man skulle – som det hed sig i samtiden – forblive på »den smalle vej«. I pagt med tidens miljøorientering rettede LO derfor interessen mod andre typer af forbedringer i lønmodtagernes livsvilkår. En af de konkrete ting, som Thomas Nielsen løftede frem i sin formandsberetning 1975, var behovet for en mere fleksibel og tidligere tilbagetrækningsordning fra arbejdsmarkedet.

Der blev ikke direkte talt om efterløn. Men tanken lå ikke så fjernt og var koblet til arbejdsmiljøproblemerne. Præcis hvordan, en sådan tidlig tilbagetrækning kunne se ud, var imidlertid ikke givet. Skulle adgangen til førtidspensionering øges, så en nedslidt 55-årig også kunne få folkepension? Tanker om en fleksibel og tidligere tilbagetrækning for særlige grupper blev med voksende styrke diskuteret internt i fagbevægelsen.

Det var på den baggrund, at tanken om en efterlønsreform blev undfanget. SID havde, som nævnt, en særlig interesse i denne problematik. Forbundet med formand Erik Bording i spidsen var derfor ikke længe om at spille ud med et bud på en løsning overfor de problemer, arbejdsmiljøet og den voksende arbejdsløshed medførte for medlemmerne. I første omgang fremsendte SID i juli 1975 et forslag til Folketingets partier om en generel nedsættelse af pensionsalderen til 60 år, så de nedslidte 60-67-årige i det mindste ville få en form for tabt arbejdsfortjeneste. Bare et par måneder senere i september havde SID imidlertid fundet på en endnu bedre løsning. De nedslidte (SID'ere) skulle have efterløn!

### **SID's efterlønsforslag fra 1975**

SID fremsendte i september 1975 et forslag til principperne for en sådan efterlønsordning til regering og Folketing. Forslaget havde tre hovedpunkter: For det første skulle ordningen omfatte personer, som dels var fyldt 60 år, dels havde været udsat for »arbejds-mæssige belastninger« i mindst 20 år. For det andet skulle personer fra særlig hårdt belastede brancher have mulighed for at modtage efterløn allerede fra det 55. år. For det tredje skulle efterlønnen svare til 2/3 af den tidligere indkomst – dog maksimalt 60.000 kr. årligt og mindst den laveste dagpengesats.

I en artikel i *Fagbladet* uddybede SID-formand Erik Bording forslaget.

Begrundelsen for at sætte det i værk var mere social- end arbejdsmarkedspolitisk. Det var hensynet til en særlig gruppe ældre medborgere med særlige problemer (arbejds-mæssig belastning og nedslidning), som stod i højsædet. Og i modsætning til f.eks. folkepensionen, skulle SID's efterløn kun tildeles de reelt »værdigt trængende«. Men udover det sociale aspekt, fremhævede Bording, havde forslaget også mange andre fordele. For det første ville det afhjælpe arbejdsløsheden ved »At forskyde den aldersmæssige tyngde på arbejdsmarkedet nedad mod de yngre årgange«, og desuden ville det sandsynligvis være næsten gratis, fordi udgifterne til efterløn ville blive tjent ind på sparede dagpenge, sygehussenge osv.

Et vigtigt element i processen fra idé til virkeliggørelse er forankringen. SID satsede hårdt på at få idéen knæsat internt i arbejderbevægelsen, i det parlamentariske system og i den offentlige debat. Man lancerede forslaget i en ganske omfattende reklamekampagne, der rettede sig såvel internt mod arbejderbevægelsen som eksternt mod offentligheden. LO var generelt positiv, men bandt sig i første omgang ikke op på SID's forslag. Det blev på et hovedbestyrelsesmøde i august 1976 nævnt som et blandt flere mulige forslag til bekæmpelse af arbejdsløsheden.

I den socialdemokratiske regering var man næppe helt så entusiastisk som SID. Regeringen var allerede i gang med at forberede reformer for alders- og førtidspensionerne. Endnu en reform af de sociale pensioner kunne forekomme unødvendig, komplicerende eller i hvert fald en stor mundfuld. Hertil kom, at mens de øvrige reformer handlede om revisioner i det eksisterende system og dermed byggede på gode og velkendte principper, brød SID's forslag om en dagpengelignende (i hvert fald indkomstrelateret) efterløn til udvalgte grupper af de 55-67-årige med de eksisterende principper i den sociale lovgivning. Det lykkedes dog SID at få en række møder med socialminister Eva Gredal og med medlemmer af den socialdemokratiske folketingsgruppe. På baggrund af disse uformelle drøftelser satte Socialministeriet embedsmænd til at beregne de omfangsmæssige og udgiftsmæssige konsekvenser ved forslaget. SID foreslog, at man på baggrund af den generelt positive interesse for idéen iværksatte forsøg med efterløn – f.eks. indenfor et eller to områder i industrien. Sådanne forsøgsordninger blev dog ikke gennemført, og intet tyder på, at regeringen stod lige foran at ville gennemføre en efterlønsordning. Tanken var godt nok blevet indpodet i det parlamentariske system; men den socialdemokratiske regering satsede snarere på en reform af førtidspensionen.

I stedet blev det Socialistisk Folkeparti, som meldte sig under efterlønsfanen. Parallelt med Folketingets diskussion af mulighederne for en ændret førtidspension, var SF hurtig til at tage SID's bold op, og partiet fremsatte i januar 1976 et forslag om efterløn. SF's forslag afveg dog på et væsentligt punkt fra SID's tanker, idet ordningen skulle omfatte hele befolkningen. Alle mellem 60 og 67 år skulle have ret til ydelse svarende til den aktuelle dagpengesats. Desuden skulle ordningen være fleksibel, så det var muligt at kombinere efterløn og arbejde, og endelig skulle de 55-60-årige kunne indtræde i ordningen »af lægelige eller sociale grunde«. SF's forslag var således både mere generøst og universalistisk end SID's.

Da SF's forslag et par måneder senere kom til debat i Folketingsalen, var de fleste andre partier – med undtagelse af det yderste venstre – rimelig tøvende. Godt nok så de alle med sympati på selve grundtanken (sådan sagde de i hvert fald!), men det ville jo koste rigtig mange penge. Som socialminister Eva Gredal (S) påpegede, ville det reelt medføre en sænkning af danskernes pensionsalder fra 67 til 60 år. Hertil kom, at tanken om tildeling til de 55-60-årige efter særlige behovsvurderinger kunne blive endog meget administrativt krævende. SF's forslag blev derfor henvist til Folketingets socialudvalg. Det er et af Folketingets faste udvalg, som desværre ikke efterlader referater af sine diskussioner. Så det er ikke muligt at sige præcis, hvad der skete med forslaget i udvalget. Man kan derimod sige, at der tilsyneladende ikke kom noget ud af udvalgets diskussion. Så i den forstand blev forslaget syltet.

Med SID's skitse og SF's forslag, var idéen om efterløn kommet på den politiske dagsorden. Men lidt populært sagt, var det ikke nok, at der gik politik i efterlønstanken – det skulle også være den rigtige slags politik. Forklaringen på regeringens tøven var sandsynligvis, at den allerede havde en række pensionspolitiske idéer under forberedelse. Siden foråret 1973 havde forskellige udvalg og arbejdsgrupper under Socialministeriet arbejdet med en større pensionsreform omfattende en reform af førtidspensionen. Desuden tyder meget på, at Socialministeriets embedsmænd og eksperter ikke var så begejstrede for en reform, som på afgørende måder både med hensyn til tildelingskriterier og finansiering ville bryde med gamle og hævdvundne principper. De arbejdede i stedet med muligheden for at indføre en efterlønsordning i form af en gradvis nedtrapning til førtidig folkepension for de 55-66-årige. Altså en ordning knyttet til de sociale pensioner. Der blev da også vedtaget et

forslag i sommeren 1977, hvor aldersgrænsen for førtidig folkepension blev nedsat fra 60 til 55 år.

### **Efterlønnen bliver arbejdsmarkedspolitik**

Men i løbet af 1976-77 blev politikken en anden. Fra at være socialpolitik blev efterlønnen pludselig arbejdsmarkedspolitik. Og så kan det nok være, at tonen fik en anden lyd. For det første blev det underlagt Arbejdsministeriets ressortområde og en af regeringens stærke ministre, Svend Auken. For det andet havde fagbevægelsen traditionelt stor indflydelse på især socialdemokratiske regerings arbejdsmarkedspolitik – meget større end på det socialpolitiske område. For det tredje nød og nyder arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger og støtteordninger højere status end socialpolitiske. Ser man på dagpengesystemet, fremstår det i manges øjne på grund af medlemskontingentet som en ret, den enkelte selv har erhvervet, mens sociale overførsler under Socialministeriet fortsat har en snert af almisse over sig. Med skiftet fra socialpolitik til arbejdsmarkedspolitik skiftede processen gear.

SF genfremsatte sit forslag i Folketinget både i august 1977 og igen efter Folketingets åbning i oktober samme år. Men i mellemtiden var den socialdemokratiske regering allerede rykket ud. Arbejdsminister Svend Auken tog således teten under diskussionen af SF's forslag i oktober 1977 og henviste til, at Arbejdsministeriet allerede havde nedsat et udvalg med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, som inden februar 1978 skulle udarbejde et konkret efterlønsforslag. Det ville, ifølge Auken, være knyttet til den eksisterende arbejdsløshedsforsikring.

Det er svært at sige præcis, hvad der skete i Socialdemokratiet forud for Aukens initiativ. Den slags interne beslutningsprocesser i regeringer og partier efterlader sig sjældent tydelige spor. Der er flere mulige forklaringer. For det første kan det være en ærgerrig minister, som gerne vil sætte sig spor med en stor reform. De socialdemokratiske regeringer i 1970'erne levede et hårdt liv med parlamentarisk ustabilitet, voksende arbejdsløshed og begyndende sociale nedskæringer. Det kunne være rart for regeringen at kunne mobilisere bag en stor reform frem for hele tiden at skulle krybe i skjul efter en krisepakke eller -indgreb. Det ville virke styrkende med en succeshistorie – en reform som i de gode gamle dage. For det andet var der hensynet til fagbevægelsen. Det virker sandsynligt, at presset fra centrale dele i fagbevægelsen (herunder LO) var blevet så stærkt, at partiet måtte hoste op med en eller anden løsning. Arbejdsløsheden for de over 60-årige var steget voldsomt fra midten af

1970'erne, så den i 1977-78 nærmede sig de 25 pct. Samtidig nærmede arbejdsløsheden for de 18-24-årige sig 20 pct. Så det hastede med en indsats overfor de to grupper. For det tredje ville en ordning koblet til den eksisterende arbejdsløshedsforsikring styrke a-kasserne og dermed fagbevægelsen. En fremtidig efterlønsordning ville være forbeholdt den organiserede del af arbejdsmarkedet. På den måde fik efterlønnen pludselig både en praktisk og symbolsk værdi, der rakte langt videre end den oprindelige målsætning om at løse arbejdsmiljøproblemer.

På den baggrund var det noget af et columbusæg, Svend Auken fandt i Socialministeriets syltekrukke. Det var ikke bare noget, Socialdemokratiet og fagbevægelsen kunne enes om. Efterlønstanken blev således nævnt ganske kort i LO's og Socialdemokratiets fælles beskæftigelsesplan fra februar 1977, og både SID og LO havde peget på, at en efterlønsordning burde indgå som en del af det såkaldte august-forlig i 1977. Efterlønsordningen kunne også på én og samme tid tilgodese forskellige grupper: De ældre nedslidte lønmodtagere kunne forlade arbejdsmarkedet lidt tidligere, de ældre ledige kunne forlade arbejdsløsheds køen, og det kunne give en masse nye jobs til de unge ledige. Tre fluer med et smæk. Ved at koble det hele til dagpengesystemet, ville efterlønsmodtagerne være sikret en ydelse noget højere end folkepensionen. Og som det bedste af det hele, ville det vist nok være stort set gratis – argumenterede man. Så nu skulle der bare reformeres.

## Reformen ruller

Processen frem mod den endelige reform skiftede for alvor gear, da den socialdemokratiske regering og fagbevægelsen pludselig gjorde reformen til en hjertesag i efteråret 1977. Det betød dog ikke, at processen frem mod reformen var uafvendelig eller uproblematisk. Men presset var blevet markant hårdere.

Arbejdsminister Svend Auken havde, som erklæret i Folketinget, i november 1977 nedsat et arbejdsudvalg »vedrørende arbejdsfordeling«. Udvalget havde – som det sig hør og bør – blandt sine medlemmer repræsentanter for arbejdsmarkedets parter. LO havde alene 3 medlemmer, DA 2, Landbrugets arbejdsgivere (SALA) 1 medlem og hertil kom repræsentanter for funktionærerne, akademikerne og en række ministerier. Udvalgets vigtighed afspejles i de repræsentanter, som organisationerne udpegede. Fra LO var det f.eks. SID-formand Erik Bording, Metals formand Paulus Andersen og den unge lovende LO-økonom Poul Nyrup Rasmussen.

Udvalgets første møde blev holdt i december 1977, og allerede i marts 1978 kunne det fremlægge en betænkning med et forslag til en efterlønsordning. Den korte behandlingstid skyldtes dog ikke idel enighed blandt udvalget medlemmer. Snarere var grunden, at uenigheden ret hurtigt viste sig krystalklar og uløselig.

Udvalgets kommissorium lød, at det skulle komme med forslag til en ny og aktiv arbejdsmarkeds- og erhvervspolitik – og som et specifikt element heri udarbejde et forslag til en efterlønsordning. Og det skulle være klar i februar 1978. For at gøre arbejdet lidt lettere havde arbejdsministeren allerede i udgangssituationen slået tre ting fast: Det skulle være en ordning for ældre a-kassemedlemmer, ordningen skulle bygge på den eksisterende arbejdsløshedsforsikring, og den skulle »i videst mulige omfang« finansieres via øgede bidrag til a-kassesystemet og besparelser på dagpengene (forstået som besparelser pga. de ældres overgang til efterløn og beskæftigelse af flere unge). Ordningen skulle i nutidens sprogbrug være udgiftsneutral for statskassen. Udvalget var på det rene med, at der i de fleste vestlige lande eksisterede forskellige former for mulighed for tidlig tilbagetrækning. Blandt andet blev den svenske delpensionsreform fra sommeren 1976 diskuteret. Men kommissoriet levnedede ikke megen plads til at trække på de udenlandske inspirationer, som langt overvejende havde karakter af sociale pensionsordninger. Og det var ikke det, man ville have.

På denne ret specifikke baggrund – der var f.eks. ikke tale om, at udvalget skulle overveje alternative muligheder – var arbejdet let nok. Problemet var, at medlemmerne ikke var særlig enige. Der blev ret hurtigt etableret et flertal med LO-folkene i spidsen og et mindretal omkring arbejdsgivernes repræsentanter. Det største konflikt punkt var – måske ikke så overraskende, hvem der skulle betale for efterlønnen. Resultatet blev, at der opstod en slags underforstået enighed om, at dette spørgsmål måtte lades åbent og løses politisk. I sidste omgang på et møde den 17. marts valgte lønmodtagerne dog alligevel at gennemtrumfe mere specifikke erklæringer om, at ordningen skulle finansieres af arbejdsmarkedets parter – dog således at besparelser opnået gennem nedgang i den registrerede arbejdsløshed skulle fratrækkes. Det sidste var en noget uklar beskrivelse af statens bidrag til ordningen. Da efterlønnen ifølge udvalget skulle udbetales via a-kasserne, foreslog man konkret finansiering gennem en forhøjelse af bidragene til arbejdsløshedsforsikringen, således at 1/3 af merudgiften skulle bæres af a-kassemedlemmerne og de sidste 2/3 af arbejdsgiverne.

De sidstnævnte oplevede med nogen ret, at de reelt var sat ud på sidelinjen, allerede inden bolden var givet op. Resultatet blev da også en ret delt betænkning fra udvalget. Arbejdsgivernes mindretalsudtalelse argumenterede således for, at den skitserede ordning de facto var en slags pension, idet efterlønsmodtagerne jo reelt ikke længere var til rådighed for arbejdsmarkedet. Tilknytningen (administrativt og finansielt) til a-kassesystemet var således forkert, og tanken om, at arbejdsgiverne skulle finansiere 2/3 af udgifterne, var i særdeleshed forkert. Desuden pegede arbejdsgiverne på, at ordningen var diskriminerende overfor den del af befolkningen, som ikke var medlem af en a-kasse. Det sidste kunne de nok have levet med, men det første fandt de så ubehageligt, at de slet ikke mente, at der skulle være nogen efterlønsordning.

Resten af udvalget – flertallet – fulgte imidlertid arbejdsministerens gode råd og skitserede en model for en efterlønsordning omfattende 60-66-årige under flg. betingelser:

- 5 års a-kasemedlemskab de seneste 10 år og krav om opfyldelse af betingelserne for arbejdsløshedsdagpenge.
- De første 2½ år tildeles maksimal dagpengesats, de næste 2 år 80 pct. og derefter indtil det 67. år 60 pct. af de maksimale dagpenge.
- Medlemmer, som har søgt sociale pensioner, er syge eller faldet for 130-dages reglen, er udelukket fra at indtræde. Ved sygdom efter indtrædelse fortsætter ordningen.
- Ved lediges overgang til efterløn gælder, at man kun havde et ½ år på maksimale dagpenge (og ved ledighed i 2½ år eller mere starter man på 80 pct. af de maksimale dagpenge).
- Der må arbejdes 200 timer pr. år (under nærmere fastsatte bestemmelser).
- Ved ophold i udlandet kan man få efterløn i indtil 3 mdr. pr. år.

Afgrænsningen til medlemmer af en arbejdsløshedskasse og 200-timers reglen blev begrundet med henvisning til beskæftigelsen. På den måde sikrede man, at det var mennesker med reel tilknytning til arbejdsmarkedet, som kom med i ordningen. Udvalget var ret optimistisk med hensyn til efterlønnens forventede beskæftigelsesmæssige effekt. Hvor Svend Auken forsigtigt havde budt på ca. 20 pct. genbesættelse (dvs. forventet ca. 7.500 nye jobs), arbejdsgiverne endnu mere forsigtigt på halvt så mange, vurderede udvalgets flertal, at der på længere sigt ville være tale om, at 75 pct. af de forladte jobs ville

blive genbesat. Pointen var, at jo flere jobs, der blev besat, jo billigere ville ordningen blive.

Nu havde forslaget først vundet indpas på den politiske dagsorden. Det var blevet taget op af en regeringens mest gennemslagskraftige ministre. Det havde været gennem den traditionelle arbejdsmarkeds-politiske proces med inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Godt nok var de ikke særlig enige – men med en socialdemokratisk regering var det ofte LO, som trak det længste strå overfor DA. Resten af spillet om efterlønsreformen lå nu i Folketinget hos de politiske partier. Men her lå efterlønnen ikke helt til højrebenedet. Arbejdsgivernes modstand gjorde det legitimt for de borgerlige partier at være særdeles kritiske. Og Socialdemokratiets parlamentariske grundlag var svagt og usikkert, statsfinanserne trængte og de interne stridigheder i arbejderbevægelsen store. Så intet var givet på forhånd. Men presset var vokset.

### **Efterlønnen diskuteres og vedtages i Folketinget**

Eksperterne i udvalget – organisationsfolk og embedsmænd – havde talt. Det næste formelle skridt var at få forslaget vedtaget. I *LO-bladet* marts 1978 vurderede den politiske journalist ved *Aktuelt*, Bjarne Kjær, at ordningen ville være i hus inden sommerferien. I LO var man i april 1978 håbefuld og gik i offensiven med en informationskampagne om efterlønnen. Det viste sig imidlertid ikke helt at gå, som præsten prædikede. Der skulle først en politisk svingom til.

I starten af april 1978 blev efterlønsforslaget præsenteret på et møde i den socialdemokratiske regerings beskæftigelsesudvalg. Referatet fra mødet viser interessant nok, at flere ministre var kritiske overfor forslaget. Social-, indenrigs-, undervisnings- og ikke mindst finansministeren var skeptiske. De frygtede, at reformen ville fremkalde krav om forbedringer fra f.eks. invalidepensionisterne. Finansministeren påpegede, at efterlønnen efter de første tre år ville koste statskassen penge, og mente, at man nu indførte et helt nyt (og uønsket) forsørgelsesprincip i arbejdsløshedslovgivningen. De kritiske ministre var enige om, at de mulige ulemper ved forslaget burde gennemdiskuteres grundigt inden fremsættelsen. Forbeholdene fik dog ikke betydning for lovforslagets skæbne.

Da Svend Auken den 13. april 1978 fremsatte forslaget, gik det ikke så let. Hans forslag var stort set identisk med den i betænkningen skitserede ordning – idet både lønmodtagerens og arbejdsgivernes bidrag til ordningen var blevet forhøjede. På den baggrund kunne ministeren

blandt andet betone, at reformen skulle være omkostningsneutral for statskassen. Argumentet var, at man på baggrund af et skøn over de samlede udgifter fratrak et skøn over det, som statskassen sparede i udbetalinger til andre forsørgelsesordninger. Denne dobbeltskønnede forventede nettoudgift blev så fordelt på arbejdsmarkedets parter. Kritikerne påpegede godt nok, at lønmodtagernes og arbejdsgivernes bidrag blot var beregnet på gennemsnitsudgifter for de første tre år. Og hvad så derefter? Svend Auken lovede, at den tid den sorg. Efter de tre år ville finansieringsforholdene blive taget op til behandling – det var »en klar forudsætning«, at arbejdsmarkedets parter fuldt ud ville bære nettoudgifterne. Tilsagnet blev ikke indskrevet i selve lovforslaget – og det er ret tydeligt, at interessen i at nedtone for ikke sige underspille den forventede tilgang var til stede hos reformens fortalere.

Samlet set var modtagelsen i Folketinget positiv. Det var kun Fremskridtspartiet, som blankt afviste forslaget. Men de borgerlige partiers modtagelse inkluderede en række ændringsforslag, som lå meget tæt op ad arbejdsgivernes ovennævnte mindretalsudtalelse, og dermed var det nok reelt en afvisning af det foreliggende forslag fra Venstre og Det konservative Folkeparti. Bare en venlig en af slagsen. Det betød, at efterlønnsreformen i hvert fald ikke kunne forhandles på plads og vedtages, inden Folketinget tog på sommerferie i 1978.

Følgelig måtte Svend Auken og Socialdemokratiet starte helt forfra og genfremsætte forslaget efter tingets åbning i oktober 1978. Denne gang var det imidlertid sikret et flertal på forhånd. For hen over sommeren var det nemlig sket det, at arbejderne og bønderne havde taget hinanden i hånden for at løse landets problemer. Med Anker Jørgensen som statsminister var Socialdemokratiet og Venstre enedes om en slags borgfred for at sikre en mere stabil økonomisk politik. Samarbejdet i SV-regeringen holdt dog hårdt og ikke så længe – af flere årsager. Men det holdt længe nok til at få vedtaget efterlønnsordningen.

Venstre havde accepteret en efterlønnsreform som en del af regeringsgrundlaget. Det er lidt uklart, om partiet ville have gjort det uden en SV-regering. Det blev diskuteret under folketingsbehandlingen, men hverken Socialdemokratiet eller Venstre kom med noget klart svar. I løbet af august-september 1978 blev detaljerne forhandlet på plads. Venstre fik nogle mindre indrømmelser (se nedenfor), og flertallet var på plads.

Men hvad var det, Venstre nu pludselig i september 1978 bakkede op om? Det var stort set det samme forslag, som Svend Auken havde

fremSAT få måneder tidligere. I forhold til forslaget fra april var der dog foretaget tre ændringer. For det første var der lavet en overgangsordning for de selvstændige, så de, der fra starten havde indmeldt sig i den nye a-kasse, kom med i efterlønnsordningen. Noget Svend Auken ellers havde afvist at gå med til i april 1978. Grupperne af selvstændige havde først fra januar 1977 haft mulighed for at blive optaget i en a-kasse og var således i det oprindelige forslag udelukket fra at opfylde kravet om 5 års medlemskab. For det andet var beregningsgrundlaget udvidet fra 5 til 13 uger. For det tredje blev der ikke foretaget modregning for indkomst under de 200 timers tilladte arbejde pr. år. Især det første var en klar indrømmelse til Venstre – men en af dem som Socialdemokratiet nok godt kunne leve med. Det ville jo på længere sigt bare styrke ordningens status hos vælgerne. Til gengæld kunne Svend Auken på et forretningsudvalgsmøde i LO i starten af oktober meddele, at der var enighed om finansieringen. Arbejdsgiverne betalte 2/3 af gildet og a-kasemedlemmerne den sidste 1/3.

Den nye alliance mellem Socialdemokratiet og Venstre forhindrede dog ikke en stærk debat i Folketingssalen. Såvel blandt venstrefløjpartierne VS og DKP som i Fremskridtspartiet og Retsforbundet på det yderste højre vakte forslaget voldsom kritik. Det konservative Folkeparti stod, som det tidligere havde været tilfældet med socialpolitiske reformer i 1970'erne, noget vaklende overfor forslaget og skærpede reelt kritikken i forhold til foråret. Argumenterne var ikke mindst, at tjenestemændene blev dårligt stillet, og at partiet havde det svært med, at ordningen brød med lighedsprincipper i dansk sociallovgivning. Som CD's Arne Melchior lidt syrligt påpegede, stod lighedsprincippet ellers normalt ikke højt på den konservative dagsorden.

Da Venstre samtidig valgte en mere positiv kurs, kom det til flere verbale sammenstød mellem de to partiers ordførere om, hvem der egentlig havde skiftet mest kurs. Igen kunne Arne Melchior under 2. behandlingen sammenfatte og fastslå, at »det konservative folkepartis modstand er blevet skarpere og altså helt uforsonlig over for dette lovforslag, og at den milde modstand fra venstre er blevet endnu mere mildnet og altså til slut helt bortfaldet«.

På den kritiske fløj fandt man også venstrefløjen i form af DKP og VS. De ønskede for det første mere radikale indgreb, men slog også på, at ordningen kunne føre til, at ældre blev tvunget ud af arbejdsmarkedet. SF var positiv, men ønskede en ordning for hele befolkningen. Pludselig var det konservative politikere, arbejdsgiverrepræsentanter og venstrefløjen

i dansk politik som forsvarede den universalistiske velfærdsmodel. Det var i høj grad retorik, men ikke kun. For de borgerlige og arbejdsgiverne skyldtes modstanden i nok så høj grad, at den valgte model ville styrke a-kasserne, og så ramte det jo ikke mindst statstjenestemændene. Ellers var den mest højlydte og vedholdende kritiker Mogens Glistrup, der utrætteligt kritiserede den efterlønsordning, han karakteriserede med den sproglige nyskabelse »blålyslivsløgnfatamorgana«.

Forslaget fandt som nævnt støtte fra Venstre. Partiets ordførere betonedede, at man altid havde været positivt indstillede og med de seneste ændringer, var der kun at bakke op. Samme melding kom fra Det radikale Venstres talsmand, som igen og igen betonedede partiets store og vigtige indflydelse på loven og dens udformning. Når man nu var med, kunne man lige så godt tage sin del af æren.

Efterlønsforslaget blev genstand for en ret grundig behandling i Folketinget og tingets udvalg. Kritikerne – især fra Det konservative Folkeparti og Landbrugets Arbejdsgivere – fastholdt deres kritik og lancerede den igen og igen over for de folketingsudvalg, som skulle diskutere forslaget mellem handlingerne. I såvel udvalgenes som Arbejdsministeriets arkiv kan man finde mere end 300 spørgsmål fra mere eller mindre kritiske folketingspolitikere. Det var spørgsmål om de store linjer og især om små kryptiske emner som beskæftigelsespolitikken i Portugal. Der var ikke mange sten uventet, og man kan næsten få fornemmelsen af, at nogle politikere søgte at obstruere vedtagelsen med deres mange spørgsmål (som Arbejdsministeriet var forpligtet til at besvare). Desuden er der mange henvendelser fra faglige organisationer. Fra arbejdsgiverne, fordi de frygtede udgifter og manglende arbejdskraft, og fra lønmodtagerne, fordi de skulle sikre lige deres medlemmer. Samlet kan man sige, at ingen af disse henvendelser reelt fik nogen indflydelse på loven. I sidste instans blev reformen vedtaget af et solidt flertal bestående af Socialdemokratiet, Venstre, Det radikale Venstre, CD og SF. De konservative, Fremskridtspartiet og Retsforbundet stemte imod.

Med alliancen mellem Socialdemokratiet og Venstre, var modstanderne og kritikerne af efterlønsordningen reelt sat skakmat, allerede inden spillet gik i gang. Tager man et historisk tilbageblik, ligner vedtagelsen af efterlønsordningen således en række af de forudgående større velfærdsreformer. Som med f.eks. folkepensionen 1956, skoleloven af 1958 og indførelsen af den fulde folkepension i 1964, blev en borgerlig modstand brudt, og Venstre valgte samarbejdet med Socialdemokratiet og deraf følgende indflydelse på bekostning af en borgerlig alliance.

Så igen i 1978 befandt Det konservative Folkeparti sig pludselig på sidelinjen i dansk politik og kunne bare se til, mens reformen blev gennemført. Det radikale Venstres ordfører kunne drillende under 2. behandlingen fastslå, at jalousien mellem de to store borgerlige partier var et mægtigt våben for deres modstandere: »Hvor ofte har vi ikke, ja næsten trukket lod om, hvem af de to borgerlige partier vi ville have med i et samarbejde? Bare en antydning til ét af dem om, at det andet var med i et lovgivningsarbejde, gjorde straks viljen hos det første til at erstatte partneren øjensynlig«.

### Hvem vandt?

»Efterlønnen er i hus,« konstaterede SID's *Fagbladet* den 25. november 1978. Det forslag, som Folketinget havde vedtaget, lå godt nok noget fra det forslag, SID havde fremsat tre år tidligere. Det gælder både med hensyn til forslagets indhold og motivering. Men en sejr kan man jo altid bruge. Og selvom SID ikke fik sin oprindelige vilje, så var efterlønnens gennemførelse først og fremmest en sejr for den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Efterlønnen havde stor symbolsk betydning i datiden. Det var et reelt socialt fremskridt, som i lige linje fortsatte den række af socialpolitiske reformer, som velfærdsstaten består af. En symbolværdi som blev af så meget større betydning, da Danmark kort efter fik et helt tiår med borgerlige regeringer.

Det er svært at tegne et præcist billede af befolkningens holdning til efterlønsreformen. Set fra i dag kan man naturligvis konstatere, at det var en succes for så vidt, at langt flere end forventet tog imod tilbuddet. En Observa-undersøgelse – publiceret i *Jyllands-Posten* den 17. juni 1978 – viste også en meget positiv modtagelse af efterlønsordningen som en beskæftigelsespolitisk reform. Den blev klart foretrukket frem for andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger som f.eks. offentligt løntilskud til ansættelse af langtidsledige, en uges ekstra ferie eller en ordning med et halvt sabbatår hvert femte arbejdsår.

Den store succes blev også efterlønsordningens store problem. Allerede få måneders efter lovens ikrafttræden var det tydeligt, at skønnet på 17.000 efterlønnere i 1979 var en vild undervurdering. Der var nærmere tale om tre gange så mange. Dermed skred jo også de økonomiske rammer for ordningen – og da arbejdsmarkedets bidrag var fastsat for tre år, måtte staten bære den større del af byrden. Ordningen har siden været en succes – og en udgift for statskassen. Det åbnede hurtigt for kritik. Allerede i en Venstreplan (*Nu skal der styr på de offentlige udgifter*)



fra 1980 ønskede partiet, at efterlønsordningen, som oprindeligt tænkt, netto skulle betales af arbejdsmarkedets parter. De borgerlige partier arbejdede derfor i 1980'erne med at udvikle alternativet delpension. En ordning som skulle muliggøre en fleksibel og gradvis overgang fra arbejde til pension. På grund af den lavere ydelse blev ordningen dog aldrig nogen stor succes. Siden har også økonomer stået på nakken af hinanden for at påpege, at efterlønnen er for dyr og u hensigtsmæssigt betyder, at pensionsalderen i dagens Danmark nærmer sig de 60 år. Velfærdskommissioner, Finansministeriet, de økonomiske vismænd, de politiske partiers ungdomsorganisationer, arbejdsgiverorganisationer, en lang række af fremtrædende politikere og så videre har argumenteret for efterlønsordningens trimning, tilpasning, udfasning eller afvikling. Efterlønnen er ellers siden dens ikrafttræden i 1979 blevet revideret i flere omgange. Allerede i 1980 blev kravet om medlemskab af en a-kasse strammet, så man skulle have været medlem i 10 ud af seneste 15 år. I 1987 blev den laveste sats afskaffet. I 1992 blev der gennemført en række ændringer. Blandt andet blev a-kassekravet endnu en gang strammet (20 års medlemskab seneste 25 år), og der blev åbnet for, at man ved at indtræde senere (som 63-årig) ville kunne fastholde den høje ydelse, indtil de 67 år, og endelig i 1995 blev der åbnet for del-eftersløn. Med de gradvise stramninger af kravet om medlemskab af a-kasser blev forsikringselementet i ordningen styrket. Men efter den dramatiske revision i 1998 blev politikerne mere tøvende. Når nogen i dag siger »efterslønreform«, tænker man på lektionen fra 1998 – og ikke på reformen i 1979.