

# Aldersrentereformen 1922

*Jørn Henrik Petersen*

## **Reformer, innovationer og programændringer**

Skal en social lovgivning bygge på forsvarlige principper, må udgangspunktet være »de nationale ejendommeligheder og det hele historisk givne grundlag«. En bestående ordning bør kun ændres, hvis to forudsætninger er opfyldt. For det første skal ordningen have uheldige virkninger, som ikke kan rettes. For det andet skal der eksistere et alternativ, som – bedømt ud fra ordningens formål – er bedre. Det gælder især, hvis man – uanset dets mere eller mindre heldige udmøntning i praksis – vil forlade et princip, der har slået rod som rigtigt og forsvarligt i den del af befolkningen, det vedrører. Problemer er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for ændringer. Der skal kunne anvises noget, der er bedre – ikke kun teknokratisk, men også i den folkelige opfattelse.

Dette krav til politiske ændringer slynger sig som en rød tråd gennem bøgerne *Almisse eller rettigheder* (1912) og *Fremtidens forsørgelsesvæsen i Danmark* (1920), den senere socialminister K.K. Steinckes (1880-1963) to banebrydende bidrag.

I forbindelse med vedtagelsen af Lov om alderdomsunderstøttelse til værdigt trængende uden for fattigvæsenet (1891) sagde en af lovens fædre, lederen af Det moderate Venstre, Frede Bojsen (1841-1926): »Man udvikler altså videre på det bestående og afskærer ikke det, at man kan komme til at forandre mange mindre bestemmelser, hvis de i tidens løb skulle vise sig at være uheldige, uden at man derfor behøver at gå til andre systemer eller til en hel omordning af denne sag. Jeg går ud fra, at dette som er brugt og kendt, og som befolkningen kender, altså vejen igennem sognerådene og til de øvrige myndigheder, er den slagne

landevej, som man vil sætte pris på i stedet for at have et stort apparat af embedsmænd eller andet lignende, som der ellers måtte til«.

Sammen udtrykker Steincke og Bojsen enkeltbeslutningers afhængighed af historien og betydningen af den sociale læring som grundlag for politiske beslutninger.

- En vedtaget politik påvirker efterfølgende politiske processer. Derfor kan fx aldersrentereformen fra 1922 ikke alene ses som resultat af de i 1922 eksisterende sociale interesser og politiske konstellationer, men forudsætter forståelse af det forudgående politiske forløb. Enhver politik efterlader en arv, der påvirker alle senere beslutninger;
- Mindre, tidlige ændringer – velovervejede eller ej, rationelle eller ej – kan have betydelige konsekvenser på senere beslutningstidspunkter;
- Handlingsforløb, der er sat i gang, kan være vanskelige at ændre, fordi omkostningerne ved en ændring kan være høje, og de vokser typisk over tid;
- Omkostningerne ved ændringer vil gennemgående falde i nutiden, mens gevinsterne typisk vil indtræde på det lange sigt;
- Specifikke historisk kritiske beslutningstidspunkter sætter sig varige spor;
- Selvsagt kan der indtræde ændringer, men de er begrænsede af fortidige beslutninger.

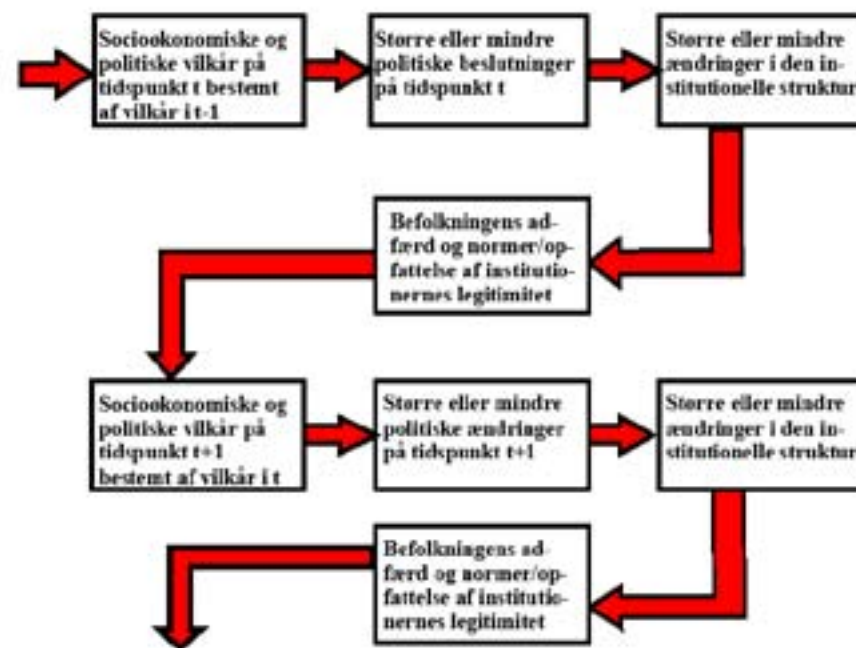
De socialpolitiske idéer, der på et bestemt tidspunkt er af afgørende betydning, spiller med andre ord en betydelig rolle både for de aktuelle politiske beslutninger og for den senere politiske proces, jf. figur 1. Det skyldes social læring.

På beslutningstidspunktet sker overvejelserne inden for et bestemt sæt af idéer og standarder, der bestemmer aktørernes forståelsesunivers, som selvsagt kan hænge sammen med de eksisterende materielle vilkår. Analogt til Kuhns tanker om et videnskabeligt paradigme, kan man tale om et politisk paradigme, som omfatter politikens overordnede formål, de teknikker eller instrumenter, der vurderes mest egnede til at realisere formålet, og de valgte teknikkers/instrumenters præcise udformning. Politikken udfoldes da inden for et bestemt sæt af grundlæggende antagelser om virkeligheden, der lægges til grund for håndteringen af et foreliggende politisk problem. Herved knyttes idéerne til praksis. Så længe processen udspiller sig inden for det gældende

politiske paradigme, er der – i lighed med Kuhns ‘normalvidenskab’ – tale om ‘normalpolitik’.

Hvis denne forbilligede ‘normalpolitik’ udfordres af anomalier, der ikke umiddelbart kan håndteres inden for paradigmets rammer, er den første reaktion typisk at ‘udstrække normalpolitikken’ ved justering af teknikkerne og instrumenternes nærmere udformning. I så fald kan man tale om *program- eller parameterændringer*. De indtræder sædvanligvis som reaktioner på indhøstede erfaringer eller ny viden. Skulle de indhøstede erfaringer indebære en mere markant utilfredshed, kan konsekvensen være introduktion af nye teknikker/instrumenter. Der foreligger da en *systemændring* eller en *innovation*. Endelig kan man forestille sig, at tilstrækkeligt stærke anomalier fører til nye og konkurrerende paradigmers opståen. De kan for en periode leve side om side med ‘den gamle’ opfattelse, indtil et af dem vinder hævd som det indtil videre bestemmende tankesæt. Hvis de overordnede mål ændres, indtræder der et paradigmeskift eller en *reform*.

Figur 1.



## 1891-loven om alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for fattigvæsenet

1891-loven om alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for fattigvæsenet havde en kompleks baggrund:

- Udviklingen i landbrugets salgs- og arbejdsmarked havde ændret de politisk dominerende gårdmænds økonomiske vilkår og fremkaldt et omslag i deres holdninger til statslige indgrebs legitimitet;
- Gårdmændene følte sig presset af det gryende Socialdemokratis forsøg på at drive en kile ind imellem dem og deres landarbejdere og af Socialdemokratiets krav om en otte-timers arbejdsdag;
- De politiske forhold var betændte og havde skabt splittelser både i Venstre og Højre. I begge partier var der moderate grupper, der ønskede en afslutning på de magtkampe, som havde udmøntet sig i forfatningsstriden. Sociale reformer blev omdrejningspunkt for 'det lille' forlig i 1891 og for 'det store' i 1894, der førte til Estrups afgang og banede vejen for systemskiftet i 1901.

Ved slutningen af 1880'erne var politikerne i deres tænkning endnu påvirket af, at de gennem det meste af et hundrede år havde levet med et fattiglovsparadigme med rødder i de to store fattigforordninger fra hhv. 1799 og 1803. En forholdsvis generøs politik var op gennem det 19. århundrede blevet anfægtet af gryende liberalisme og skatteydernes større indflydelse. Resultatet var begrænsninger på de understøttedes civile og borgerlige rettigheder. Fra 1860'erne søgte man en endnu mere restriktiv fattiglovgivning gennemført med større vægt på arbejdshuse og andre institutioner. Det skete bl.a. for at fremme selvhjælpsprincippet, der sigtede på blandt modtagerne at udvikle en disciplineret livsform, men samtidig var der en spirende erkendelse af, at den enkelte ikke i alle tilfælde kunne holdes ansvarlig. Derfor skelnede Fattigkommissionen af 1871 mellem et frit og et offentligt fattigvæsen. Den frie del skulle hindre, at stræbsomme mænd og kvinder gik tabt for det borgerlige samfund af mangel på betimelig hjælp, mens den offentlige del skulle hindre umotiverede begæring om fattighjælp. Skellet mellem 'værdige' og 'uværdige' måtte – ikke mindst i en ganske særlig politisk kontekst og i en tid med ændret opfattelse af statens legitime funktioner – især have konsekvenser for forsørgelsen af de gamle.

Derfor lå 1891-lovens brud med fortiden især i, at de gamle skulle fritages for retsvirkningerne og deres forsørgelse have en mere permanent

Tabel 1.

Fem forskellige 'tekniske' muligheder for at sætte ind på ældre				
Kriterier	Offentlig forsørgelse	Alderdomsunderstøttelse	Den økonomiske sociale sikring	Den sociale forsikring
Finansiering	statistisk og statsbudget	statistisk og statsbudget	statistisk og statsbudget	individuel pensionering og evt. statsbidrag
Retshåndhævelse	statistisk	statistisk	statistisk	statistisk
Værdighedskrav	ikke eksisterende	ja	ja	ikke eksisterende
Indtægtskrav	ingen	ingen	ingen	ingen
Retsvirkninger	økonomiske og politiske	ingen	ingen	ingen

karakter; men man stod over for den vanskelighed, at en fritagelse for retsvirkninger og en opfattelse af ydelsen som en ret (tighed) efter tidens opfattelse forudsatte, at der blev ydet noget til gengæld, do-ut-des, noget for noget. Ellers var det hverken selvhjælp eller hjælp til selvhjælp. Det var fattigforsørgelse. Ligheder og forskelle fremgår af tabel 1.

Man fandt den nye teknik i værdighedsbestemmelserne. Deres opfyldelse blev forstået som 'bevis' for, at viljen til selvstændighed var til stede, at 'den enkelte ikke havde opgivet sig selv', ja som erstatning for kravet om betaling. Selvhjælpen blev af Rigsdagens flertal opfattet som dette at have holdt sig fri af fattigvæsenet i de ti år forud for alderdomsunderstøttelse. Dette krav var imidlertid ikke, mente flertallet, tilstrækkeligt til at kunne motivere en forud fastlagt ydelse, som foreslået af Berg og Hørup og inspireret af den senere chef for Statens Statistiske Bureau, Marcus Rubin, og der var samtidigt konkurrerende opfattelser, der insisterede på positiv selvhjælp som kerne i en forsikringsordning af den ene eller den anden art.

Den politiske strid om netop dette element ses af, at det af Højre-regeringen først forelagte fattiglovsforslag forlangte, at der ikke måtte være været oppebåret fattighjælp overhovedet, og at modtageren havde været sygeforsikret eller havde foretaget et passende indskud i en alderdomsforsørgeskasse. Andre argumenterede for en opgivelse af selvhjælpskravet, og atter andre mente, at en undgåelse af fattighjælp i fem år måtte være tilstrækkelig. Lovens ti år var et kompromis mellem konkurrerende synspunkter. Værdighedsbestemmelserne var udtryk for en ny teknik – en systemændring eller innovation, der dog havde rod i de forudgående års diskussion.

Både tildelings- og udmålingsmæssigt havde alderdomsunderstøttelsen det subjektive retskrav i form af en trangsbestemmelse fælles

med fattigloven, men de retlige regler omkring skønnet var mindre restriktive end fattiglovens, bl.a. fordi ydelsen på en anden måde end fattighjælpen skulle være 'tilstrækkelig' og have permanent karakter. Administrativt var de to ordninger forankret på samme måde, men finansielt var alderdomsydelsen privilegeret, fordi kommunerne oppebar statslige tilskud inden for et maksimum.

1891-loven lå inden for et justeret fattiglovsparadigme båret af en ny teknik – den negative selvhjælp, men ved siden af optrådte to konkurrerende opfattelser. Den ene fastholdt faktisk betaling som vilkår for en ret(tighed) og ønskede derfor en forsikringsordning som den endelige løsning, mens den anden – mere vidtgående – ville anvende forud fastlagte, faste takster.

Fælles for synspunkterne var, at de alle hævdede at have rod i en hævdunden tradition om at bygge på 'det bestående'. Den retoriske kontinuitet var bemærkelsesværdig. Politiske ændringer måtte begrundes i erfaringen og i ny information som grundlag for både program- og systemændringer.

### **Fra 1891-loven til folkeforsikringskommissionens betænkning**

Den parlamentariske diskussion var i perioden fra 1891 intens, men det var begrænset, hvad der blev gennemført af konkrete ændringer. I 1893 og 1894 blev det statslige tilskud øget ved ekstraordinære love, og det blev atter forøget i 1899. Der var i alle tilfælde tale om parameterændringer, som vedrørte maksimum for tilskuddet. I konsekvens af faktisk indtrufne stigninger i de kommunale udgifter blev det statslige tilskud forøget, men man veg tilbage fra at knæsatte en egentlig garanteret refusion på 50 pct. Perioden var en lang social læringsproces.

I 1902 blev en ændringslov stadfæstet. Den lempede kravet om at have holdt sig fri fra fattigvæsenet i ti år, så perioden kunne afkortes, men kun for enker, fraskilte og separerede hustruer. Erfaringerne havde vist, at det ikke ud fra et ansvarlighedssynspunkt var rimeligt at lade enlige kvinder hjemgælde for fattiglovsydelse, som var oppebåret af den tidligere mand. Der blev samtidig indført supplerende ydelser ved sygebehandling. Omvendt blev værdighedskravene skærpet ved en ny bestemmelse om, at ansøgeren ikke i de ti forudgående år »vitterligt har ført et levned, der i det almindelige omdømme vækker forargelse (bevislig drikfældighed, erhverv ved utugt eller lignende)«. Desuden kunne der ved trangsbetømmelsen ses bort fra værdien af husrum og privat understøttelse indenfor en grænse

på 100 kr., og maksimum for det statslige tilskud til kommunerne blev ophævet og erstattet med en regulær refusion på 50 pct. Også her var der tale om parameterændringer, mens lovens principper stod uantastede. Semantisk distancerede loven sig noget mere fra fattigloven ved i 1891-lovens navn at slette »til værdige trængende uden for fattigvæsenet«. Nu hed den alene lov om alderdomsunderstøttelse.

1908-loven indebar endnu en parameterændring, idet 10-års kravet om at have holdt sig fri af fattigvæsenet blev nedsat til fem år. Erfaringerne havde vist, at 10-års kravet virkede for stramt.

Erfaringsopsamlingen blev i vid udstrækning realiseret uden for Rigsdagen gennem organisationer, embedsmænd og eksperter. Købstadsforeningen, Københavns Magistrat, indhentede vurderinger fra amtmænd, sogne- og byråd, kontorchef J.G.F. Ræder (1834-1909), nationaløkonomen Cordt Trap (1859-1937), fattiginspektør i Randers P.N. Lehmeier (1861-1922), kontorchef i Arbejderforsikringsrådet Aage Sørensen (1871-1913), direktøren for forsørgelsesvæsenet på Frederiksberg Niels Westergaard (1865-1946), og chefen for Statens Statistiske Bureau, Marcus Rubin (1854-1923) var blandt dem, hvis synspunkter øvede indflydelse. Ikke mindst kom Ræders (tidlige) arbejde fra 1894 til at spille en rolle.

Erfaringer blev anvendt både positivt og negativt. Ændringsønsker blev begrundet med, at der var en afvigelse mellem de mål, man forfulgte, og den virkelighed, erfaringerne afdækkede, mens ændringsmodvilje blev begrundet med, at der endnu ikke var indsamlet tilstrækkelige erfaringer.

De gennemførte ændringer fandt alle sted inden for det justerede fattiglovsparadigme. Det blev undervejs gang på gang understreget, at der endnu ikke havde udkrystalliseret sig en fælles opfattelse af den vej, man fremtidigt skulle gå, selv om 'normalpolitikken' blev udfordret af andre tanker som fx forhøjet statslig refusionsprocent, vejledende satser, vedvarende debat om værdighedsbestemmelserne, trangskriteriets indretning og forvaltning, faste takster, minimaltakster, takster, der varierede med alderen, stærkere selvhjælpslementer, forstærkede tilskyndelser til selvforsørgelse, men alt hvilende – selv blandt dem, der ville noget andet – på den erkendelse, at den bestående ordning havde en karakter, der mere eller mindre gjorde den irreversibel. 1891-lovens grundprincipper var 'locked-in' i en grad, der betingede, hvad man i moderne teori betegner, stiafhængighed.

Først med de fornyede forsikringstanker, der i 1903 ytrede sig i nedsættelsen af folkeforsikringskommissionen blev der sat gang i en proces,

der potentielt kunne udfordre den gældende 'normalpolitik'. Vandene blev dog holdt åbne. Kommissionen kunne undersøge en folkeforsikring som afløser for 1891-loven, en forkastelse af idéen om forsikring og en efterfølgende gennemgang af den eksisterende lov samt en revision af 1891-loven kombineret med en supplerende frivillig forsikring.

Der kan af debatten udskilles en række spændinger, der dog grundlæggende vedrører det samme forhold.

For det første er der konflikten mellem en skattefinansieret, forud fastlagt – eller i det mindste regelreguleret – ydelse og ydelser som følge af en mere eller mindre forsikringskonform ordning med individuelle betalinger. Hver for sig må de vurderes i lys af konsekvenserne for selvstændighed og ansvarlighed. Det var den konflikt, Steincke søgte at komme til rette med ved sin folkeforsikringslov fra 1933.

For det andet er der brydningen mellem anvendelse af skønnet og en objektiv, lovbestemt ret. Denne brydning afspejlede samtidig, at man befandt sig i et tidehvert mellem en tænkning, der udsprang af fattigloven, og en spirende fornemmelse af, at den enkelte burde have eksplicit definerede rettigheder i forhold til 'det offentlige'. Dette tidehvert blev i nogen grad afsluttet med vedtagelsen af aldersrenteloven i 1922.

For det tredje – men sammenhængende med de to andre – er der skismaet om, hvad der overhovedet kan knæsatte en ret(tighed). Er en markedsanalog bidrags- eller præmiebetaling en forudsætning for at tale om en ret? Eller kan retten indfældes i vilkår, der er fastsat ved lov? Dette skisma blev accentueret – ikke mindst i tilknytning til invalideforsikringsloven fra 1921, da regeringen Madsen-Mygdal i 1926/27 ønskede at reducere satserne i kølvandet på den deflation, der fulgte af kronens pariføring.

### **Folkeforsikringsbetænkningen**

Da folkeforsikringskommissionen endelig barslede i 1915, var der enighed om, at invaliditetsproblemet skulle finde sin løsning, at der ikke skulle gennemføres tvangsforsikring mod invaliditet for de yngre, og at der ikke skulle gennemføres særordninger for lønarbejdere; men hermed hørte enigheden op.

Flertallet mente, at en ubetinget ret til en bestemt ydelse uden tab af borgerlige rettigheder var demoraliserende, svækkede ansvarsfølelsen og underminerede tilskyndelserne til opsparing og arbejde. Det satte et til 1891-loven konkurrerende paradigme på dagsordenen, men det var på forhånd svækket, fordi flertallet dækkede over tre synspunkter.

De fleste ønskede en tvungen forsikring, der dækkede både alderdom og invaliditet, men da de præmier, man mente, at befolkningen var i stand til at betale, kun ville muliggøre forholdsvis små ydelser, skulle tvangsforsikringen suppleres med en af værdighed betinget tilskudsordning for dem, der ikke var ansat til indkomst- og formueskat.

En anden gruppe inden for flertallet så en tvangsforsikring som blot og bart 'en hjælp til stat og kommune', som derfor kun burde gennemføres ud fra en finansiel betragtning, hvis det var strengt nødvendigt. Denne gruppe ville derfor alene – og kun om nødvendigt – gennemføre en livrenteordning, mens hovedopgaven måtte være at sikre en invaliditets- og aldersunderstøttelse. Om den kombinerede tvangsforsikring mod invaliditet og alderdom sagde denne gruppe: »Den lovgivningsmagt, som vedtager et sådant forslag pålægger befolkningen i løbet af de første 50 år: 1) uden væsentlig afkortning at bære hele byrden ved ydelse af afgiftsfri understøttelse til samfundets invalider og 2) samtidig at tilvejebringe en forsikringsfond ... til sin egen invaliditetsunderstøttelse. Så ond kan imidlertid nærværende mindretal næppe tro, at nogen Rigsdag vil være mod den samtid, der har valgt den«.

Mindretallet fastholdt ubetinget den vederlagsfrie understøttelse både ved invaliditet og alderdom, men veg dog tilbage fra faste takster, fordi livets mangfoldighed gjorde en differentiering nødvendig.

På overfladen afspejlede betænkningen således to konkurrerende paradigmer, men det var klart for alle, at forsikringstanken ikke kunne stå alene. Hovedforslaget blev ledsaget af en tilskudsordning. Det subsidiære forslag byggede nok på en livrenteordning, men så dog en reform af den afgiftsfrie forsørgelse som hovedopgaven. Det tredje forslag byggede på den kendte struktur udvidet med invaliditet som kriterium. I dem alle indgik der et skønsmæssigt element evt. begrænset ved et minimum eller et maksimum. Derfor brød ingen af dem fuldstændigt med det dominerende paradigme.

Da betænkningen fremkom efter udbruddet af den 1. verdenskrig fik den ingen umiddelbare konsekvenser.

### **Mellemspil**

Den første parlamentariske behandling på betænkningens grundlag tog sit afsæt i mindretalsindstillingen, fordi Socialdemokratiet i 1917 indbragte et forslag om invaliditets- og aldersforsørgelse. Der var da hengået næsten ti år, siden man sidst på Rigsdagen havde drøftet konkrete forslag om aldersdomproblemet. Med fastholdt aldersgrænse, lempet værdigheds-

kriterium og anvendelse af mindstesatser med mulighed for skønsmæssige tillæg afspejlede forslaget alene ønsket om programændringer, der allerede tidligere havde været til debat. Derfor var kontinuitetsargumentet da også centralt: »... Når vi skal udfylde det store hul i sociallovgivningen, den manglende invaliditetsforsikring .... kan vi ikke tænke os nogen mere naturlig og netop her i landet historisk given måde at gøre det på end ved at indarbejde og gennemføre en ordning på grundlag af det bestående system for alderdomsunderstøttelsen«.

Venstre var splittet, fordi trekløveret J.C. Christensen (1856-1930), Klaus Berntsen (1844-1927) og Niels Neergaard (1854-1936) ikke havde modtaget betænkningen med begejstring. Derfor var Venstre – i lyset af tidligere indenrigsminister J. Jensen-Sønderups (1862-1949) stærke agitation for tvangsforsikring – på retræte. Kunne man enes om en forsikring mod invaliditet, kunne det drøftes, om de gamle eventuelt skulle behandles på en særlig måde, »fordi vi i mange år har haft en alderdomsunderstøttelseslov«.

I 1919 indbragte den radikale regering, der fortsat havde Th. Stauning (1873-1942) som minister uden portefølje, sit forslag til aldersrente og samtidig blev et forslag til invaliderentelov præsenteret. Begge var skattefinansierede. Udmålingen i aldersrenten var et fradragssystem med progressiv aftrapning, men med mulighed for skønsmæssige tillæg. Det blev stærkt fremhævet, at der nu forelå en separat behandling af alderdom og invaliditet som forskellige fænomener, idet intet begrundede den sammenkobling, kommissionen havde foretaget.

Fra Venstre lød det, at der fortsat var interesse for en forsikringsordning, men det blev tilføjet, at »spørgsmålets løsning er historisk forudbestemt gennem hele den udvikling, som har fundet sted. Vi er kommet så dybt ind på det foreslåede princip, at det vil være meget vanskeligt at komme bort derfra ... [jeg tror på] partiets vegne at kunne sige, at hvis man gennemfører forsikringsvejen i invaliditetsspørgsmålet og lader invaliditetsrenten strække sig noget op i tresserne, før aldersrenten automatisk indtræder, vil man vistnok kunne betragte den så stærke og dybtgående strid om forsikring og forsørgelse som bilagt«. Socialdemokraterne glædede sig over at have påhørt folkeforsikringens begravelsestale og at opleve det historiske øjeblik, hvor det store flertal nu fylkedes om de Berg-Hørup'ske principper.

Der skete ikke på det foreliggende grundlag noget, fordi tinget blev opløst i forbindelse med påskekrisen, men den nye regering under Neergaards ledelse erklærede under finanslovsdebatten 1920/21, at der

snarest ville blive fremsat forslag om forsikring mod kronisk sygdom og invaliditet, og såfremt de finansielle forhold tillod det, ville der også blive fremlagt forslag til gennemførelse af en 'egentlig aldersrente'.

Da invaliderenten, der i ikke ringe grad var en forsørgelsesordning med øremærket beskatning og ikke en egentlig forsikringsordning, var gennemført, kunne Neergaard sige: »Er der nogen opgave, som jeg ville anse det for en lykke, om den kunne blive gennemført af den regering, for hvilken jeg står i spidsen, er det denne sag og netop på det grundlag: faste takster og en ordning, hvorved opsparinger kan komme til deres ret, hvor der bliver sat præmie på at spare«, mens Ove Rode (1867-1933) kunne glæde sig over, at Neergaard og hans fæller havde været i stand til at holde forsikringstanken i Venstre stangen, indtil der kunne fremsættes et forslag på de rigtige principper: »Efter at jeg har frigjort den (aldersrenten) fra de forkerte doktriner ved at adskille invaliditet og alderdom, vil jeg ønske ham (Neergaard) held til at ende sit politiske livs aften med en sådan social gerning«.

### Skøn vs. ret

Steincke samlede i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen i Danmark* (1920) kritikken mod tvangsforsikringen. Den havde ingen etiske fortrin. Den var lige så økonomisk byrdefuld for det offentlige som den eksisterende ordning. Nuværende og kommende generationer skulle bære uforholdsmæssigt store byrder. Præmierne ville blive opfattet som uretfærdige kopskatte. Befolkningen havde ikke den fornødne betalingsevne. Den kunne alligevel ikke fungere uden et forsørgelsessystem som supplement. Og den stred grundlæggende mod de historisk givne forhold.

Derfor var der ikke et positivt alternativ til den en gang betrådte sti, og derfor måtte kræfterne samles om at korrigere de fejl, den eksisterende ordning havde. Når det drejede sig om forsørgelsesordninger, lå hovedproblemet, som allerede Ræder, Westergaard og andre havde konstateret, i trangsprincippet. Det var systemets Akilleshæl. Den nødvendige betingelse for en ændring var til stede, men der skulle også kunne påvises et alternativ, der ikke var behæftet med disse – eller andre – fejl. Det fandt Steincke i retsprincippet, der byggede på et bestemt afgrænset, gennemtvungeligt retskrav, som alene forudsatte de i forvejen fastsatte bestemmelsers opfyldelse. Den enkelte måtte så indrette sine forhold, så vedkommende kunne klare sig med de retsbestemte ydelser. Det ville fremme både arbejdslyst og sparsommelighed. Dermed foregreb han i to henseender senere argumenter hos den kendte

britiske socialpolitikere – den engelske velfærdsstats åndelige fader – W. Beveridge (1879-1933) og den engelske sociolog T.H. Marshall (1893-1981). For det første blev de sociale rettigheder placeret på lige fod med de civile og de sociale. Og for det andet skulle ydelsen fastsættes på et forholdsvis beskedent niveau, så der var tilskyndelser for den enkelte både til arbejde og opsparing.

Med det udgangspunkt udformede Steincke et fuldt færdigt aldersrenteforslag, der byggede på personkredsens universalitet, medlemskab i en anerkendt sygekasse, værdighedsbestemmelser og en tilgangsalder på 60 år som forudsætning for retten til at oppebære ydelser udmålt efter et køns-, civilstands- og opholdsstedsbestemt fradragssystem med progressiv aftrapning. Enhver form for skøn var fjernet og erstattet af de forud fastsatte, gennemskuelige udmålingsregler. Der var derfor tale om en innovativ systemændring, mens grundparadigmet om universel, vederlagsfri aldersforsørgelse var fastholdt.

Ikke alene opsummerede hans værk i det store og hele den samlede kritik, der siden 1891 var blevet aldersundersøttelsesordningen til del, men det indeholdt tillige et forslag til en fornem kodifikation af det samlede sociale forsikrings- og forsørgelsessystem, herunder et konkret forslag til en innovativ systemændring.

### **Regeringen Neergaards aldersrentelov af 1922**

Som statsminister kan Neergaard næppe kaldes en succes. Dertil var han for usikker over for magtbegærlige og hårdhuede politikertyper. Han blev af de yngre venstrekræfter anset som gammeldags og 'akademisk'. De hyldede den kommende høvding, Madsen-Mygdals liberalisme og prioriterede frihandel højere end socialpolitiske hensyn; men Neergaard sikrede ikke desto mindre kontinuiteten i Venstres socialpolitik. Hans største indsats i det politiske liv var uden tvivl de markante fingeraftryk, han satte på reformlovgivningen, og de paradigmatiske udskjelser han standsede. Han var mere den sagkyndige ordfører end den politiske leder, og han højnede debatterne i en tid, hvor politisk intrigespil blomstrede.

Sigurd Berg (1868-1921) døde efter i den foregående samling at have gennemført invalideforsikringsloven. Han blev afløst af Oluf Krag. Krag (1870-1942) var matematiker, udstyret med imponerende arbejdsevne, sans for de saglige og politiske pointer, og en skarp intelligens. Han blev af mange anset som Rigsdagens bedste hoved. Han havde en udpræget evne til at lade partipolitiske hensyn vige for de store linjer til

landets tarv. Det blev senere ham, der ved Kanslergadeforliget i 1933 satte Madsen-Mygdal skakmat.

Han sagde ved fremlæggelsen af forslaget til aldersrentelov, at det ikke tjente noget formål at genoplive debatten om folkeforsikring kontra vederlagsfri aldersforsørgelse. Aldersforsørgelsens 30-årige historie gjorde det naturligt at fortsætte på det bestående grundlag, uanset hvad man fra begyndelsen kunne have ønsket sig; men samtidig antydede han, at der var dissidenter i Venstres gruppe. Senere under forhandlingerne betonedede han, at den historiske udvikling måtte have konsekvenser. Skulle man bygge aldersrenten op fra bar bund, ville en løsning på forsikringens grundlag have haft en anden styrke; men nu var der en fortid, som strakte sig over en menneskealder, og det måtte være udgangspunktet.

Også overgangsproblemet blev i den forbindelse bragt på banen. Det betød i sig selv, at de gældende principper var 'locked-in'. Derfor var de tidligere beslutninger på grænsen til det irreversible.

Det var dog ikke alle, der anpriste kontinuiteten og den historiske robusthed. Bent Holstein (1881-1945), der demonstrativt gik sine egne veje og endte i en flirt med DNSAP, skosede Venstres nye linje: »Det er blevet en vane, og jo længere noget har været vane her i landet, desto vanskeligere er det for vort mest vanemæssige og traditionsbundne parti at gå bort derfra, desto vanskeligere har det ved at tage nye grundsynspunkter op«. Men bortset fra dissidenterne bakkede alle partiers ordførere op om princippernes fastholdelse – paradigmet – og hilste retsprincippet – den innovative systemændring – velkommen. Fr. Borgbjerg (1866-1936) sagde endog, at tanken med dette forslag var gennemført skarpere og klarere end i noget forslag overhovedet siden Bergs og Hørups.

Lovens hovedformål var at fastslå ydelsens karakter af en ret, der tilkom de gamle – en pension eller efterløn. Derfor var det frie skøn, både når det handlede om berettigelse, og når det vedrørte ydelsens størrelse, fjernet. Sigtet var at fremme tilskyndelser til opsparing og arbejdsudbud, og at give individet en anden status i forhold til det offentlige.

Ydelsens karakter af ret(tighed) blev semantisk understøttet ved talen om aldersrente. Først var der aldersundersøttelse til værdige trængende uden for fattigloven, og så var der aldersundersøttelse, der i høj grad gav associationer til fattiglovens bestemmelser og dermed virkede stigmatiserende. Nu kom aldersrenten. Betegnelsen sigtede på tankens tilknytning til pensionsforsikringers livrentebegreb, dvs. ord-

ninger baseret på den enkeltes egne forudgående indbetalinger. Ordet aldersrente skulle klart signalere, at det var en ydelse, der blev givet til gengæld for noget, den enkelte tidligere havde gjort. Ved det arbejde, den enkelte havde ydet, og ved de skatter, vedkommende havde betalt, var præmierne til andelsselskabet Danmark betalt, og modstykket hertil var aldersrenten, sagde Ove Rode (1867-1933). Selvhjælpen var realiseret ved den aktive medvirken i samfundslivet. Oluf Krag lå på samme linje og så samfundet fuldt ud berettiget til at yde en vederlagsfri pension til den, som direkte gennem sin virksomhed havde været med til at bygge samfundet op. Det var det synspunkt, der slog igennem, men det stod ingenlunde alene.

Fx sagde den Mads Gram (1876-1952), der få år senere skulle krone Madsen-Mygdal som Venstres nye høvding, at »det ikke var ønskeligt, at vi alle blev malkeapparater på statens store legeme, thi vi malker til syvende og sidst os selv. Det er os, der skal fylde statskassen, det er os selv, der skal betale. Nu bliver imidlertid ansvaret forflygtiget, og lysten til at arbejde fremad og klare sig godt afsvækkes. At sikre den enkelte en legal ret var ubetinget rigtigt, men ret og pligt må følges. Har man betalt sit bidrag, er det naturligt og rigtigt at kræve lovens ret. Ellers ikke! Har jeg betalt mit, sagde andre, kan jeg fordr aldersrenten som en ret: Nu ændres ingenting, og sådan opdrager man ikke stovte og støtte folk«.

Andre skosede indenrigsministerens semantiske øvelse. Med ordet aldersrente vil man fastslå ydelsens karakter af en ret: »Wenn irgendwo Begriffe fehlen, dann stellt zur rechten Zeit ein Wort sich ein«.

Personkredsen forblev universel. Tilgangsalderen blev hævet fra 60 til 65 år med visse undtagelsesbestemmelser, der knyttede an til invalidforsikringsloven. Levevilkårene og de hygiejniske forhold havde øget overlevelsessandsynligheden og dermed længden af den periode, hvor den enkelte typisk havde erhvervsevnen i behold. Værdighedsbestemmelserne blev fastholdt.

På udmålingsiden anvendtes ikke mindre end seks skalaer med hver sit grundbeløb og med proportional aftrapning. Herved mente man at kunne tage højde for varierende prisforhold og befolkningens levevilkår i almindelighed. Der var ikke plads til skøn overhovedet. Derfor fremhævede Venstres ordfører da også – under henvisning til Steincke, at retsprincippet var ført konsekvent igennem.

En ting var anerkendelsen af lovens principper og dens teknik; men når det drejede sig om program- og parameterfastsættelsen, delte vandede sig. Borgbjerg så det som en lov med Janusansigt. I princippet et

fremskridt, men svært skæmmet af øget tilgangsalder, utilfredsstillende ydelsesniveau, skuffede legitime forventninger og restriktive værdighedsbestemmelser. Tilsvarende sagde de radikale, at nok stod man for at gennemføre et smukt princip, men just derfor ville skuffelsen over dette gode princip gennemførelse blive dobbelt smertelig i landet.

Ej heller de konservative eller for så vidt Venstre elskede forslaget detaljer. Man var bekymret for landets 'økonomiske bæreevne'. Man skulle, sagde ikke mindst de konservative, passe på ikke at skrue forventningerne for højt op, fordi det kunne få mange mindre næringsdrivende, håndværkere og landbrugere til at føle det uretfærdigt, at andre vederlagsfrit skulle kunne få en så høj aldersrente. Sludder, sagde den anden side. Det handler om, at nogle, som har noget mere, må nøjes med noget mindre, for at andre, der intet har, kan få noget. Det er et spørgsmål om mod til at sikre en socialøkonomisk udligning i landet, og har man mod til det, har landet også økonomisk evne til at bære det. Indenrigsministeren gik lidt på listefødder, men betonede nødvendigheden af en balance mellem en rimelig basis for de gamles liv og samfundets økonomiske ydeevne.

Der var megen kritik af de seks ydelsesskalaer og heftig diskussion om proportional vs. progressiv aftrapning. Socialdemokraterne var utilfredse med ydelsesniveauerne, men glade for fradragsreglerne, selv om man havde foretrukket en egentlig samfundspension, så systemet »fuldt ud [fik] karakter af en folkepension«. Partiet understregede sin status som 'samfundsparti', der ikke ønsker klasse- men samfundslovgivning. Kredsen af aldersrentemodtagere burde være så vid som mulig. Man ønskede en folkepensionering ... en overgang fra klasse- til samfundspolitik. Her lå socialdemokraterne på linje med Oluf Krag, der mente, at en aldersrente ikke burde være hjælp til de fattige alene. Udvidelsen til bredere lag gjorde, at ordningen i højere grad fik karakter af en folkepension. Det radikale Venstre ønskede derimod højere grundbeløb og hurtigere aftrapning – kombineret med den radikale kongstanke om skønsmæssige tillæg, mens afvigerne til den anden side med kritisk brod forudså en situation, hvor »offentligheden skal sørge for os fra vuggen til graven«.

I betænkningen fra folketingsudvalget delte man sig. Flertallet begrænsede skalaernes antal til tre, reducerede grundbeløbene, indstillede en progressiv aftrapning, accepterede aldersgrænsen på 65 år ledsaget af en mere lempelig overgangsordning og strammede værdighedsbetingelserne. Endvidere enedes man – for at skabe ro på bagsmækken



– om nedsættelse af et udvalg til nærmere at undersøge en hel eller delvis folkeforsikring. Den paradigmatiskke udfordring var ikke stærk, men den var der – og dukkede i 1929 op med de konservatives lidt ubehjælpssomme forslag til folkeforsikring, som blev kvalt af Steinckes semantik. For ikke at bryde berettigede forventninger ville mindretallet fastholde 60 år som tilgangsalder. Socialdemokratiet ville anvende de tre skalaer i det oprindelige forslag, der anvendte de højeste grundbeløb, og give kommunalbestyrelserne lov til at supplere aldersrenten. Det radikale Venstre vendte tilbage til idéen om minimumssatser.

Ved 3. behandling stillede flertallet forslag om særbehandling af indtægtsarterne inden for rammerne af fradragssystemet. Det var indeholdt i det oprindelige forslag, at formueindkomster blev forhøjet med 4 pct. af formuen. Nu foreslog man også særlige regler for pensioner, der skulle nedtrappes med en særlig fradragsbrøk, mens arbejdsindkomster blev behandlet nominelt inden for det rene fradragssystem.

Under Landstingets behandling fremhævede Oluf Krag, at udviklingen gennem de brydninger, der havde fundet sted med folkeforsikringstanken som centrum, havde ført de politiske partiers flerhed til tanken om at blive stående ved den vederlagsfrie alderdomsforsørgelse efter de hævdevundne principper. Det hindrede dog ikke nødvendigvis, at spørgsmålet atter kunne tages op. Det videnskabelige og tekniske materiale forelå, og man måtte derfor nu koncentrere sig om, hvordan man kunne kombinere en aldersstøtte på faste takster med en forsikringstanke. Det var opgaven.

Socialdemokratiet og Det radikale Venstre værdsatte de principper – paradigme og teknik, der var indeholdt i loven, men så programudformningen og parameterfastsættelsen som så uheldig, at man ikke ville medvirke til lovens vedtagelse. De to partier undlod såvel i Folke- som Landsting at stemme.

Den fremherskende holdning i Folketinget blev under den afsluttende behandling udmøntet af Ove Rode som ordfører for Det radikale Venstre. Han udtalte ønsket om, »at udviklingen her må fortsættes, således at vi engang kan nå dette princip gennemførelse på en sådan måde, at storheden i denne tanke, storheden i dette princip bliver åbenbar for det hele folk, således at det ikke er en lille svag overgang fra en halvdårlig lov til en hist og her noget bedre, men således, at der dermed kommer en forandring af tilstandene i vort folkehus .... Og denne lov tillige kan blive udgangspunkt for en udvikling .... Ved at en folkepensionering kan vokse op her i landet og også befri os for

vort hele pensionsvæsen«. Specielt på sit partis vegne sagde han: »Lad os derfor være glade ved, at linjen er blevet ubrudt, lad os beklage, at udførelsen er blevet så halv, og lad os så håbe, at fremtiden må kunne skabe den virkelige aldersrentelov«. Pudsigt at gense den formulering. Ganske som i 1890 en skelnen mellem det vedtagne og 'den virkelige', 'den egentlige' eller 'den endelige' lov.

### Sammenfatning

Aldersrenteloven fastholdt alderdomsunderstøttelseslovens finansieringsteknik og finansieringsform, dvs. en her-og-nu-mekanisme og generel beskatning. Derimod blev tildelings- og udmålingssystemet ændret fra et skøn over, om en ansøger havde krav på en ydelse, og – i bekræftende fald – hvor stor ydelsen da skulle være, til en retsbetinget adgang til et forud fastlagt ydelsesniveau.

Den retsbetingede adgang havde dog et supplerende skønmæssigt element fælles med understøttelsesloven, nemlig værdighedsbestemmelserne.

Den berettigede kreds blev indskrænket, fordi tilgangsalderen ændredes fra 60 til 65 år, men den blev samtidig udvidet, fordi hensynet til opsparings- og arbejdsincitamentet betød, at ydelsen – helt eller delvis – kunne oppebæres i forbindelse med større indtægt eller formue.

Det var statsminister Niels Neergaard og indenrigsminister Oluf Krags – begge særdeles socialpolitisk kyndige – fortjeneste at gennemføre grundlæggende ændringer, som samtidig spejlede kontinuitet og brud. De var sig begge bevidst, at en økonomisk logik havde ført til, at den oprindelige ordning var 'locked-in', at der måtte lovgives på det beståendes præmisser, og at en vedtagelse af de teknikker, der var nedlagt i 1922 loven, indebar en definitiv afslutning på diskussionen om skøn kontra ret, om forsikring kontra vederlagsfri alderdomsforsørgelse og om rettens forankring; men de måtte yde den tribut til ideologisk mere hårdhuede forsikringstilhængere, at der blev nedsat et udvalg om folkeforsikring.

Oppositionen anpriste princippernes fastholdelse (paradigmet) og den anvendte teknik, men kritiserede parametrenes og instrumenternes udmøntning. Det var selvsagt kun en detailkritik, fordi vejen var banet for ønskede program- eller instrumentændringer. Stærke kræfter havde bekræftet paradigmet og tilsluttet sig anvendelsen af en teknik, som delvis var et brud med den tidligere og delvis en kontinuert forlængelse.

Bruddet fremkom som resultat af en social læringsproces, hvis væsentligste bestanddele var:

- stærkt utilfredshed i kommunerne med forvaltningen af det rene skønsmæssige princip,
- begyndende kommunal udformning af vejledende satser,
- begyndende kommunal 'bortseen' fra mindre indkomster ved udmålingen,
- erfaringerne i forlængelse af 1908-loven,
- gennemførelsen af den engelske alderdomsunderstøttelseslov fra 1908, der anvendte en 'glidende aftrapningsskala',
- præsentationen af begrebet 'en glidende skala' i en dansk sammenhæng,
- en voksende forståelse af, at en rendyrket forsikringsordning var umulig på grund af betalingsevne- og overgangsproblemet,
- en udkrystallisering af forsikringssystemets stærke og svage sider som følge af refleksionerne i folkeforsikringskommissionens betænkning,
- en behændig sondring mellem alderdom og invaliditet som kategorialt forskellige,
- en stadig stærkere kritik af, at skøns- og trangsprincippet havde uheldige virkninger på arbejds- og opsparingstilskyndelserne,
- en voksende forståelse af retsbegrebet og hvad, der kan knæsette retten,
- en autoritativ fundamentalkritik af dele af det bestående system fremført af sagkyndige,
- og for regeringens vedkommende en forståelse af, at skønnet kunne medføre en udgiftsvækst ikke mindst i de mange kommuner, der havde socialdemokratisk flertal.

Det sidste punkt er senere fremhævet af den både praktisk og teoretisk meget socialpolitisk kyndige, professor Jørgen Dich (1901-75), der i 1930 efterfulgte Fr. Zeuthen som socialvidenskabelig konsulent for Social- og Indenrigsministeriet: »Finansielle overvejelser har uden tvivl spillet en rolle, idet man frygtede for, at den skønsmæssige hjælp, ikke mindst i byerne, hvor socialdemokraterne havde politisk magt, kunne stige stærkere, end hvis de faste ydelser var vedtaget«. Det blev år senere, da man forhandlede regeringen Madsen-Mygdals tilpasningslove, bekræftet af indenrigsminister Krag. Han forklarede, at stigende udgifter havde nødvendiggjort en bremse, dvs. retsprincippet, så man nogenlunde fik styr på, hvad der skulle ydes til dette formål. Det var, sagde Krag, netop denne indsigt, der havde medført, at politikere i Venstre, der havde

været med til at gennemføre 1891-ordningen – bl.a. Klaus Berntsen, i 1922 havde ønsket at forlade skønspincippet.

Nok var det bestående paradigme blevet bekræftet, men det var stadigvæk omstridt. Forsikringstilhængerne havde ikke opgivet ævred. Samtidig var der strid om den teknik, der skulle iklæde paradigmet kød og blod. Begge dele bevidnes af den efterfølgende diskussion.

