

# Folkepensionsreformen 1956

*Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen*

1950'ernes store velfærdsreform – måske den mest centrale i hele efterkrigstiden – var folkepensionens gennemførelse i 1956. Den er af både samtidige iagttagere og eftertidens historikere blevet betegnet som den universelle skattefinansierede velfærdsstats gennembrud, hvilket også i en vis grad er korrekt.

Folkepensionens forløbere – aldersunderstøttelsen og aldersrenten – var universelle i den forstand, at de omfattede alle statsborgere. Med gennemførelsen af folkepensionens mindstebeløb blev 'det universelle' udvidet til også at betyde, at alle statsborgere var berettiget til en vis mindste ydelse uanset vedkommendes indtægtsmæssige forhold.

Man kan dog – nydannelsen til trods – med vægt argumentere for, at folkepensionen voksede organisk ud af historien. Om end de grundprincipper, der var blevet knæsat med 1891-loven om aldersunderstøttelse, i en periode var blevet antastet af tankerne om en folkeforsikring til erstatning af den skattefinansierede alderdomssikring, var grundtankerne blevet fastholdt, og selve idéen om en folkepension for alle indgik i diskussionen allerede i 1920'erne.

Faktisk er der ikke noget socialpolitisk område, hvor sporafhængigheden – den historiske arv – er så tydelig som på det pensionspolitiske. For det første har pensionspolitikken – fra diskussionerne forud for 1891-loven og frem til i dag – vedvarende været til debat på en meget mere konkret og intensiv måde end på andre områder. Antallet af omfangsrige kommissionsarbejder, planer, forslag etc. er stort. For det andet – og nok mere væsentligt – gælder det om pensionspolitikken, at en én gang vedtaget ordning binder store midler og skaber så store forventninger, at ordningen bliver 'locked-in' – for ikke at sige, at den bliver nærmest irreversibel.

## Dans på stedet 1922-1948

Aldersrentereformen fra 1922, der afløste alderdomsunderstøttelsen, betød et gennembrud for tanken om faste takster, der allerede havde været luftet ved Berg og Hørups forslag fra 1890, og en yderligere distancering fra den gamle fattiglovstradition. Godt nok blev grundidéerne anfægtet af de tanker om en forsikringsordning, som kredse i Venstre anslog efter århundredskiftet, men de borgerlige partier trak gradvis følehornene til sig. Derfor blev det Venstre-ministeriet Neergaard, som ikke blot knæsatte et rettighedsbegreb, hvor rettigheden var defineret ved lovgivningens indhold og ikke ved en markedsanalog betaling, men som derved og samtidigt cementerede den skattefinansierede pension omfattende hele befolkningen som grundmodel for den danske alderdomsforsørgelse.

Det betød ikke, at alle forsikringstanker var manet i jorden. I slutningen af 1920'erne rumlede ikke mindst de konservative atter med folkeforsikringsidéerne, bl.a. fordi selve forsikringsbegrebet havde vist sig at have en ikke ubetydelig folkelig appel. Det var derfor mere end meget smart, at socialminister K.K. Steincke ved Socialreformen af 1933 stjal modpartens populære begreb og betegnede en del af sit reformkompleks Lov om Folkeforsikring – en politisk strategi, man i dagens Danmark kan nikke genkendende til. Herved blev det spor, som allerede alderdomsunderstøttelsesloven af 1891 havde bragt os ind på, både forlænget og stabiliseret.

Besættelsestiden var ikke til sociale reformer, tværtimod. Over en bred front betød knaphedsøkonomien et pres på levestandarden – ikke mindst for de grupper, der levede af overførselsindkomster. Da Danmark i maj 1945 atter blev frit, var den første pensionspolitiske udfordring derfor at genoprette aldersrentemodtagernes økonomiske stilling.

De overordnede synspunkter var der bred politisk enighed om. Uenigheden handlede alene om midler og omfang. Om end grundmodellen hele tiden havde ligget fast, viste tidligere perioders erfaringer, at der var rum for politisk foretagsomhed gennem udvikling og ekspansion af forskellige typer af tillæg til pensionsydelse. 1940'erne prægedes således – i kølvandet på 1922-loven – af tilbagevendende diskussioner om ydelse af brændselshjælp o.l. Hertil kom ekstraordinære tillæg, variationer i rådighedsbeløbet m.v. Og endelig kunne man jonglere med en række tillæg til lovens grundbeløb som fx hjælpeløshedstillæg, børnetillæg og personlige tillæg. Ydelser til de gamle har ikke blot været socialpolitiske teoretikere et kært emne. De har i ikke mindre grad været i fokus blandt stemmesøgende politikere. Deri er der intet nyt.

Parallelt med politikernes diskussion var man i ekspertkredse allerede under besættelsen begyndt en kritisk diskussion af den eksisterende lovgivning. Socialministeriets økonomisk-statistiske konsulent, den senere professor i socialpolitik Jørgen S. Dich indledte i 1942 debatten med »Et par bemærkninger om forskellig kritik af Aldersrenten«, hvor han bl.a. kritiserede, at fradrag i grundbeløbet for formueindtægter over en vis størrelse kunne betyde, at den disponible indtægt faldt. På grund af særlige beregningsregler for formueindkomst, blev den reelle 'fradragsbrøk' højere end 100 pct. Derfor var tilskyndelsen til opsparing til at overse.

Hånd i hånd med den kritiske vurdering af det eksisterende aldersrentesystem fulgte Dich også danske nationaløkonomers tradition for kritisk distance til idéen om et forsikringssystem (en del af den tungere kritik mod forsikringstanken, som Steincke havde udmøntet, hentede sin inspiration hos nationaløkonomen Jørgen Pedersen). I første omgang førte kritikken ikke til principielle ændringer; men der var lagt en kim, og ikke mindst Dich, der var en vigtig skikkelse i centraladministrationen, skulle blive en central aktør i det udredningsarbejde, som 10-15 år senere førte frem til folkepensionen.

Samtidig havde professor Frederik Zeuthen – Dichs forgænger som økonomisk-statistisk konsulent i Socialministeriet – længe været på banen med den tanke, at alle burde have ret til en alderspension ganske uden hensyn til vedkommendes økonomiske forhold. Det var en tanke K.K. Steincke havde luftet i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen i Danmark* fra 1920. Han talte her om 'det fulde retsprincip' og mente dermed en ens grundpension til alle uden hensyn til formue- og indtægtsforhold. I sin anmeldelse af Steinckes bog havde Zeuthen i 1921 beskrevet fradrags-systemet som en praktisk mellemvej mellem et demoraliserende system, hvor ydelsen blev aftrappet stort set svarende til en mulig indkomststigning, og den mere bekestelige lige og almindelige folkepensionering.

Der kan i sammenhængen også være grund til at erindre om, at Borgbjerg – som Socialdemokratiets ordfører ved gennemførelsen af 1922-loven – havde sagt: »Lad os sætte os som mål en fuldt ud gennemført folkepensionering .... en overgang fra klasse- til samfunds-politik«. Det turde være indlysende, at idéen om folkepension ikke var en fremmed tanke.

Kigger man på de politiske udspil for det nye frie Danmark, som de politiske partier lancerede i sommeren 1945, var store pensionspolitiske reformer ikke markeret med flammeskrift. Det eneste parti,

som direkte – og formentlig påvirket af Zeuthens synspunkter – talte for en folkepension, var Det radikale Venstre. Blandt partiets bud på efterkrigstidens sociale reformer nævnes en almindelig skattefinansieret folkepensionering for alle over 65 år. Det stod dog også klart – ganske som det havde gjort for Steincke, Borgbjerg og Zeuthen, at tankens virkeliggørelse ikke lå umiddelbart om hjørnet.

Socialdemokratiet var i sit program »Fremtidens Danmark« afvisende og mente »ikke, der bør gennemføres en folkepensionering omfattende alle, såvel rige som fattige, uden hensyn til behov ...« Det var ikke ganske i overensstemmelse med hverken Steinckes eller Borgbjergs synspunkter på visionen. Motivet til afvisningen er lidt uklar. Muligvis skyldes det den opfattelse, at et fradragssystem er et skarpere fordelingspolitisk instrument. Muligvis lå der en frygt for, at en folkepension (helt eller delvis) skulle finansieres ved præmiebetaling. Fx havde den store engelske socialpolitiker W. Beveridge i sin rapport fra 1942, der var kendt i mange af de okkuperede lande, argumenteret for et system bestående af ensartede bidrag og ensartede ydelser, hvilket selvsagt indebar, at ydelsernes niveau ikke kunne sættes højere, end at også den dårligst stillede del af befolkningen kunne betale bidraget.

Ifølge det konservative efterkrigsprogram, ville partiet godt diskutere folkepension, men mente måske nok mest en form for »folkeforsikring«. Tankegangen var ikke ganske klar, og det gjaldt for de konservative – som for mange andre den gang og i dag – at man ikke investerede meget i at præcisere sit begrebsapparat. Også Venstre ønskede mere forsikring – og ville desuden have pensionsalderen hævet.

Danmarks kommunistiske Parti, som i årene efter besættelsen spillede en ikke ubetydelig rolle, påbegyndte tidligt sin velkendte overbudspolitik, der blev fortsat, så længe partiet havde sæde i Folketinget.

På mange punkter virker efterkrigspositionerne som et déjà-vu over de socialpolitiske holdninger i 1920'erne og 1930'erne med forsikringsmodellen i den ene eller den anden form stillet over for den eksisterende skattefinansierede ordning. Folkepensionstanken skulle dog vise sig ganske levedygtig trods alt. Det radikale Venstres ønsker er ofte en strømpil for det, der senere sker!

Kortsigtet var de fire gamle partier enige om at ville lempe fradragreglerne og generelt bedre aldersrentenydernes vilkår, men næppe i samme grad enige om hvordan. I årene lige efter 1945 pressede Socialdemokraterne på for reguleringer i forhold til pristalsudviklingen suppleret med særlige engangstillæg motiveret fx med brændselsudgifterne i kolde

perioder. Partiets satsede i de første år ensidigt på ændringer inden for det eksisterende system, som kom de dårligst stillede pensionister til gode. Skulle nogen her se en parallel til stemmefiskeri i dagens Danmarks, skal vi ikke være dem, der tænker ilde derom.

I Samlingsregeringen 1945 var der bred enighed om en række kortsigtede forbedringer af aldersrenteydelserne – især for de dårligst stillede. Men da den politiske hverdag igen for alvor meldte sig, voksede uenigheden. Venstre og Det konservative Folkeparti ville hellere have revideret hele pensionssystemet end fortsætte med denne knopskydning med gradvise forbedringer og engangstillæg.

Kort før jul 1945 afgav aldersrenteudvalget – med Jørgen S. Dich som formand – sin betænkning. Den fokuserede på indretningen af fradragreglerne, men behandlede ikke i synderlig grad den lange række af andre forhold, der optog politikerne; men det er værd at erindre, at udvalget rettede en fundamental kritik mod de mange skønsmæssige tillæg, der var fremkommet ved diverse politiske partiers indsats, som en stille udhuling af de grundlæggende pensionspolitiske principper.

Da Socialdemokratiet i 1946 spillede ud med endnu et forslag om højere grundtydelser, var Venstreregeringens »svar« et forslag om at supplere højere grundtydelser med lempede fradragregler og en forhøjelse af pensionsalderen fra 60 til 65 år. Svarende til embedsmandsudvalgets betænkning blev også rådighedsbeløbet begrænset. I øvrigt rumlede regeringen med tanker om en overbygning på aldersrenten, fordi man mente, at forsørgelseslinjen havde løbet linen ud.

Denne nye interesse for forsikringslignende arrangementer nød også støtte i konservative kredse. Det radikale Venstre fik under forhandlingerne indføjet sin idé om ens satser for mænd og kvinder. Først efter en del tøven over for lempede fradragregler – det ville jo komme de velstillede aldersrentemodtagere til gode – tilsluttede Socialdemokratiet sig regeringens initiativ.

Da Knud Kristensen-regeringen i 1947 faldt på statsministerens Sydslesvigs-politik, kom det til et brud i den enighed, der i ikke ringe grad havde præget aldersrentespørgsmålet. Den socialdemokratiske socialminister Johan Strøm fremsatte i december 1947 et lovforslag, der indebar en mindre forhøjelse af grundbeløbet og en række forbedringer af tillægsydelse. Det var ændringer, der især kom de dårligst stillede pensionister uden indtægt og formue til gode. Derimod søgte Socialdemokratiet ikke at redressere den forøgede tilgangsalder, som man ellers året før havde været så meget imod; men tingene ser jo også

forskelligt ud afhængigt af, om man bærer regeringsansvar eller hygger sig i opposition.

Under den lange 1. behandling blev partiernes standpunkter trukket skarpt op. Venstre og Det konservative Folkeparti kunne ikke se nødvendigheden af denne revision og mente ikke, at staten havde råd til forbedringerne – så meget mindre, fordi en voksende ældrebyrde tårnede sig op. Begge partier ønskede en kommission nedsat til at arbejde med en gennemgribende reform af området; men det kunne regeringen indtil videre afvise, fordi der jo i 1946 – under Dichts forsæde – var udpeget en embedsmandsgruppe, der skulle fundere over en mulig forsikringsmæssig tillægsordning. Det radikale Venstre forholdt sig valent positivt, mens den socialdemokratiske ordfører Kaj Bundvad selvsagt anbefalede socialministerens forslag og skosede de borgerlige partier, fordi den sociale bevægelse og stemning, man umiddelbart efter krigen havde set, ikke længere levede hos Venstre og Det konservative Folkeparti.

Han, der senere selv skulle blive socialminister, kom i sit indlæg også ind på spørgsmålet om, hvem der skulle have aldersrente. Partierne havde – som nævnt ovenfor – i 1946 lempet fradragsreglerne for folk med indtægter fra formue eller privat pension, og Bundvad udtrykte i den forbindelse sin tvivl om, hvor langt man skulle gå i denne retning: »erfaringen må vise, om vi ikke allerede er kommet for langt op«.

Uenigheden drejede sig i høj grad om, hvorvidt man – ved mere lempelige fradragsregler – skulle udvide adgangen til aldersrenten eller forhøje renten for dem, der allerede fik. Et klassisk pensionspolitisk dilemma. Venstre og Det konservative Folkeparti ønskede at hæve indtægtsgrænsen, fordi det ville komme deres vælgere til gode. Så måtte principper om at begrænse sociale ydelser til de mest trængende vige. En fortsat udbygning af det gældende system ville også kunne stå i vejen for et forsikringssystem eller en forsikringsoverbygning. I første omgang lykkedes det for socialdemokraterne med radikal støtte at få gennemført deres forslag indenfor det eksisterende system. De borgerlige partier undlod at stemme.

Prisen var, at socialminister Johan Strøm blev nødt til at nedsætte en kommission til behandling af problemerne. Kommissoriet foreskrev, at den skulle undersøge betingelserne for og virkningerne af at erstatte den gældende forsørgelsesordning med en anden, der nok skulle omfatte hele befolkningen men helt eller overvejende hvile på forsikringens principper.

Kommissionen besluttede – formentlig inspireret af professor Frederik Zeuthen – at arbejde med tre hovedproblemer: Finansieringen af ordningen, ydelsernes niveau og fordelingen blandt de gamle.

I kommissionen, der både bestod af politikere og embedsmænd, gik man hurtigt bort fra folkeforsikringstanken og diskuterede i stedet mulighederne for en forsikringsmæssig overbygning. I denne afvisning af en ren forsikringsmodel spillede embedsmændene og de udefra kommende eksperter en central rolle. Mundtlige kilder vil vide, at Jørgen Dich på bagsiden af en kuvert lavede en beregning over størrelsen af den mulige forsikringsfond. Det gav tal, der væsentligt oversteg den nominelle værdi af den cirkulerende obligationsmasse. Konsekvensen måtte da være investering direkte i erhvervslivet, hvilket ikke bekom de borgerlige repræsentanter vel. Hvilket instrument kunne det ikke blive i socialdemokratiske hænder. Hertil kom det velkendte dobbeltfinansieringsproblem. Under opbygningen skulle de erhvervsaktive både finansiere renterne til de aktuelt gamle og betale præmier til deres egen pensionering. Det turde være for meget af det gode. Et 'her og nu' finansieret system er på kanten til at være udødeligt. Endelig var en ordning hvilende på forudgående opsparing behæftet med den usikkerhed, der knyttede sig til inflationsudviklingen. Ikke sært, at interessen for en afløsning af den eksisterende ordning kølnedes. Ideologi veg for indsigt – selv om det tog sin tid.

Den socialdemokratiske strategi omkring dette tidspunkt var at arbejde for forbedringer indenfor det eksisterende system. Partiet havde ikke ønske om en reform, der skulle hvile på tilnærmet universelle udmålingsregler. Man så hellere højere grundbeløb frem for at få hævet formue- og indtægtsgrænserne. En anden grund til, at Socialdemokratiet i udgangssituationen var uvilligt overfor en reform af pensionsområdet, var modviljen mod de forsikringstanker, der som udgangspunkt spøjte hos både Venstre og Det konservative Folkeparti. Den er sandsynligvis også forklaringen på, at Socialdemokratiet i december 1947 afgav en plads i aldersrenteudvalget til Retsforbundet for at sikre sig formandsposten og dermed kontrol over debattens udvikling. Først da alle forsikringstanker var forsvundet som en reel politisk mulighed, var Socialdemokratiet parat til at politisere pensionssystemets struktur.

Med nedsættelsen af en kommission havde den socialdemokratiske regering bundet sig til at diskutere systemet, men omvendt gav kommissionen også ro på bagsmækken. Fra nedsættelsen i januar 1948 og frem til efteråret 1949 kunne Socialdemokratiet fortsætte med at

ekspandere – til gavn for partiets vælgere blandt de gamle – inden for den eksisterende ordning. Det skete dog ikke helt uden kritiske røster fra Venstre og de konservative. De var utilfredse både med de mange enkeltstående forhøjelser og med kommissionens arbejdstempo.

Situationen var altså den, at Det radikale Venstre ønskede en universel pension, Det Konservative Folkeparti og Venstre en forsikringsmæssig overbygning, mens Socialdemokraterne hverken ville det ene eller det andet og i hvert fald ikke en revision her og nu. Meget tyder på, at Socialdemokratiets afvisning mere byggede på en prioritering af behov på tværs af de store politiske felter end på principielle pensionspolitiske overvejelser. Man har næppe anset en 'universel pension' som den mest presserende opgave. På et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe i december 1949, kom Bundvad således ind på de store udgifter til en almen pension, og statsministeren understregede i den sammenhæng, at indsatsen var mere påkrævet på andre områder.

### **Pensionspolitisk tænkeboks 1948-1952/3**

Efter nedsættelsen af folkeforsikringskommissionen i 1948 blev der for en kort tid lagt låg på den politiske debat i Folketinget. Partierne afholdt sig fra at fremsætte konkrete forslag og diskuterede i stedet i kommissionen og i interne udvalg. En læk af kommissionens udkast til den første delbetænkning i 1949 førte imidlertid til en offentlig debat om finansierungsordninger.

Kommissionen pegede i udkastet på fordele og ulemper ved en selvfinansieret forsikringsordning. Fordelene var, at en ren forsikringsordning ikke ville hæmme den private opsparing og arbejdsudbuddet, den ville – på langt sigt – få de stigende udgifter til alderdomsforsørgelsen ud af statsbudgettet, og endelig ville overgangen til en forsikringsordning fjerne alderspensioneringen fra den politiske debat. Det sidste ville dog kræve en bred politisk tilslutning til folkeforsikringstanken. En sådan afpolitisering af ældrepolitikken bekom næppe dem godt, der i høj grad havde benyttet netop de ældre som mere end meget interessant målgruppe for politiske initiativer.

Disse fordele blev dog overtruffet af den række af ulemper, som kommissionen opregnede, jf. ovenfor om konsekvenserne af Dichts 'konvolutberegning'. Som en pudseløjerlighed kan det nævnes, at kritikken i ikke ringe grad modsvarede de 14 punkter, den systematiske socialpolitiker K.K. Steincke i sin tid havde formuleret som en bredside mod de konservative folkeforsikringsforslag i slutningen af 1920'erne.

Atter må man med Prædikeren konstatere, at der ikke er meget nyt under solen.

Kommissionens kritik af forsikringstanken fik dog kun begrænset og langsom gennemslagskraft i de borgerlige folketingsgrupper. De fastholdt et krav om bidragsfinansiering, og i begge grupper blev der fortsat luftet sympati for tanken om en ren forsikringsordning. Ønskerne blev dog ikke fremsat offentligt. De to partier satsede nu mere på en forsikringsmæssig overbygning på den gældende ordning. Kommissionen havde som anden del af sit kommissorium netop undersøgelsen af mulighederne for en forsikringsoverbygning. En del tyder på, at der ikke fra kommissionens embedsmænd var tilslutning til denne tanke, og at den reelt kun levede hos enkelte medlemmer af Venstre og Det konservative Folkeparti.

Kommissionsarbejdet i snævrere forstand blev afsluttet i 1951, uden at man havde opnået andet end afvisning af en række muligheder. Den endelige betænkning kom dog først i 1955.

Undervejs i arbejdet havde både politikere og eksperter været aktive. Eksperterne havde især medvirket til at lukke muligheden for et egentlig sporskifte i retning af en forsikringsmodel. Dermed havde de – såvel de udefra kommende som embedsmændene – i høj grad cementeret dansk pensionspolitikens historiske spor. Med hensyn til at formulere egentlige praktiske alternativer, var eksperternes rolle mere begrænset. Her overtog politikerne banen.

Tiden fra 1951 til vedtagelsen af folkepensionsloven var præget af, at partierne med en række forslag og skitser langsomt nærmede sig hinanden. Samtidig var der løbende debatter om de ekstraordinære ydelser til rentenyderne, der nærmest havde fået karakter af fast praksis. VK-regeringen forsøgte i 1951-52 at bringe problemet til ophør ved at indføre to årlige pristalsreguleringer frem for én. Forslaget blev vedtaget, men fik ikke den ønskede effekt. Socialdemokraterne foreslog fortsat ekstraordinære tilskud på grund af »en kold vinter« selv i de år, hvor den danske vinter viste sig fra sin milde side. Ydelsesniveauet blev løbende hævet og reguleret. I de sidste år inden folkepensionsreformen argumenterede den socialdemokratiske regering således med, at rentemodtagerne havde en berettiget forventning om ekstratilskud i lighed med de foregående år, og socialdemokraten Kaj Andreasen kunne udtale: »Det er udmærket, at disse engangstillæg er blevet en fast institution.«

Venstre og Det konservative Folkeparti var ikke begejstrede for de særlige og ekstra ordinære tilskud. De borgerlige partier ønskede enkle

og permanente ordninger, der begrænsede statens indflydelse på den enkeltes økonomi. Socialdemokraternes forbedringsforslag blev i flere tilfælde beskrevet som »stemmekøbspolitik« eller »julegaver«. Socialdemokraterne fremstillede omvendt initiativerne som nødvendige lap-prier. Der var imidlertid en tendens til, at partierne efterhånden, som de nærmede sig folkepensionen, i mindre grad havde lyst til at strides om aldersrenten. Dejen til den store reform var sat til hævnning, og det satte nu dagsordenen. Ingen af partierne ville risikere et stemmetab ved at gå imod tillæggene.

### **Mere konkrete politiske udspil**

Allerede i 1950 kom der en række pensionsforslag fra Retsforbundet, Det konservative Folkeparti, Det radikale Venstre og fra DKP. Retsforbundet foreslog en ren forsikringsordning, der indebar alle de problemer, kommissionen havde påpeget. Venstre og Det konservative Folkeparti ønskede, at den gældende ordning skulle udbygges med en tvungen forsikringsmæssig overbygning. De konservatives forslag havde løst en række af de problemer, der knytter sig til en præmiereserveordning, mens det ikke gjaldt Venstres. Det radikale Venstre havde efter tilslutning til det universelle princip helt tilbage fra 1945 sat kravet på lavt blus. Partiet støttede pludselig en ordning, der byggede på en frivillig livrentetegning. Ingen af disse forslag bragte egentlige nydannelser på banen.

Socialdemokratiet var længe undervejs med sit forslag. Partiet havde i 1945 afvist en ordning, der skulle gælde for alle, fordi det ville mindske omfordelingen. Den position var imidlertid for tid i maj 1952, da partiet præsenterede en skitse til en pensionsreform. En gradvis lempelse af fradragsreglerne skulle over en vis periode føre mod en universel reform, og på kort sigt skulle der ske en forhøjelse af satserne. Folkepensionen skulle automatisk velstandsreguleres og over en 30-årig periode bringes til at udgøre 64 pct. af gennemsnitsindtægten for forsørgere. Det var en væsentlig forhøjelse i forhold til det bestående ydelsesniveau. Tilgangsalderen skulle for kvinder være 62 år og for mænd 67.

Med dette forslag tog debatten en helt ny drejning. Idéen om en universel folkepension blev for alvor politiseret, og kommissionen fik noget konkret at arbejde med.

Det er svært at finde en entydig årsag til Socialdemokratiets nye meldinger. Ønsket om at tiltrække den nye funktionærklasse som vælgere og fremtræde som et folkeparti kombineret med, at flere og flere arbejdere på grund af stigende indkomst faldt udenfor den gældende ordning, har

givetvis spillet en væsentlig rolle. Med en universel ordning ville man desuden sikre en bred opbakning og undgå den opfattelse, at det skulle være socialt nedværdigende at modtage hjælpen. Der kan også peges på, at forslaget om en gradvis lempelse af fradragsreglerne ikke ville hindre den private opsparing. Endelig ligger der strategiske momenter i forløbet. Ved at fremsætte et forslag, der udvidede de universelle egenskaber fra personkreds til udmåling, ville det blive svært for de radikale ikke at slutte op. Dermed var der et parlamentarisk flertal bag forslaget. Det ville presse de øvrige partier til realitetsforhandlinger.

Det radikale Venstre var hurtig til at tage forslaget til sig, og der blev nedsat et fælles udvalg mellem partiet og Socialdemokratiet. I udvalget var de radikale bl.a. repræsenteret ved den socialpolitisk meget kyndige professor Kjeld Philip. Dette samarbejde blev reformens drivende kraft.

Venstre udtalte sig positivt om tankerne, men tvivlede på idéen om at give pension til alle. Sammen med Det konservative Folkeparti ønskede Venstre stadig en selvfinansierende overbygning. For de to partier var hovedmotivet for at forhandle, at en reform ellers ville blive vedtaget uden om dem. Samtidig var det tydeligt, at både socialdemokraterne og de radikale ønskede at få mindst det ene borgerlige parti med i et forlig. Det ville give reformen en bred og sikker politisk basis.

I lyset af den bestandige understregning i dansk pensionsdebat, at man bygger videre på det bestående, er det morsomt, at den radikale ordfører fremhævede, at man her var i færd med at bygge noget helt nyt op fra grunden. Det gav anledning til en strid om paterniteten til den 'nye' tanke, idet socialdemokraterne refererede til Steinckes gamle tanker – og de kunne også have henvist til Borgbjerg – og endelig kunne begge parter da være gået helt tilbage til det gamle Berg-Hørup'ske forslag.

Under valgkampene i april og september 1953 var folkepensionen et varmt tema. Man kan på billeder fra dengang se socialdemokratiske 'sandwich-mænd' på knallert bringe kravet om »Folkepension« ud til det ganske land, men man nedtonede i agitationen, at tilgangsalderen skulle forhøjes. Socialdemokraterne satsede hårdt på denne reform og pressede de øvrige partier i defensiven. Denne taktik lykkedes. Hverken Venstre eller Det konservative Folkeparti kunne internt blive enige om, hvad de skulle mene, og i begge partier blev der efterhånden klarhed om, at uanset hvad de mente, så ville det være ønskeligt at få lavet en ordning, så temaet kunne pilles ud af den politiske debat. Det er dog

værd at lægge mærke til, at de konservative under valgene anslog det tema, om en kommende ordning skulle finansieres over den generelle beskatning, eller om der skulle indføres en form for øremærket beskatning i form af et folkepensionsbidrag.

Meningsundersøgelser i befolkningen havde vist en bred tilslutning til en folkepensionsreform. Men det var ikke muligt at nå frem til et fælles forslag i folkepensionskommissionen.

Efter valget i september 1953 blev VK-regeringen afløst af en socialdemokratisk mindretalsregering. Som det så ofte ses, medførte skiftet fra oppositions- til regeringsparti også et skift i politisk optik. Socialdemokratiet var som regeringsparti nødt til at stille reformprojekterne op mod de samfundsøkonomiske problemer, og det kunne synes, som om debatten var ved at gå i stå. Men socialdemokraterne havde ved at bringe emnet ind i valgkampen 1953 politiseret det i en sådan grad, at der ikke var nogen vej udenom en reform. Spørgsmålet var, hvordan den helt konkret skulle se ud.

I kommissionen var man efter folketingsvalget i 1953 blevet uenige om, hvorvidt man skulle komme med en samlet indstilling eller en række mindretalsudtalelser. Resultatet blev, at partierne begyndte at udarbejde hver deres model. I foråret 1954 indkaldte kommissionens formand partiernes endelige forslag. Ikke overraskende var det ikke lykkedes at nå frem til et forlig.

Venstres A.L.H. Elmquist foreslog en fastlåsning af aldersrentens satser med pristalsregulering kombineret med en overbygning på den gældende ordning, der i begyndelsen skulle udgøre 8 pct. af gennemsnitsindkomsten. Kommende forhøjelser af procentsatsen skulle modsvares af en tilsvarende nedsættelse af aldersrenten. Man ville således – om end langsomt – bevæge sig mod en universel folkepension. Elmquist ønskede dog en bidragsbetaling indbygget i ordningen, hvorved han ville bryde med den fulde skattefinansiering. Det konservative Folkepartis Poul Møller var betænkelig ved nye initiativer, og holdt sig mest til en kritik af Socialdemokratiets forslag. Han antydede dog et ønske om en fastholdelse af aldersrenten som forsørgelsesgrundlag for de mindst bemidlede, mens andre måtte tilskyndes til forsikring eller opsparing. Det radikale Venstres Svend Jørgensen skitserede en overgangsordning til folkepension efter de socialdemokratiske principper, men med en meget kortere tidshorison. Hvor Socialdemokratiet arbejdede med 30 år, ville Svend Jørgensen vente i 6. Socialdemokratiets Kaj Bundvad fastholdt hovedtrækkene i partiets forslag fra 1952, men understregede

samtidig ønsket om at skabe et bredt forlig. Kommissionens formand H.H. Koch forsøgte sig i sidste øjeblik med et kompromisforslag. Det gik ud på en sammenlægning af aldersrentens grundbeløb og dens faste tillæg, en lempelse af fradragreglerne og en forhøjelse af ydelserne, idet merudgiften skulle finansieres ved et særligt bidrag. Det var således ikke en virkeliggørelse af tanken om folkepension, og det lå langt fra det, partierne havde stillet befolkningen i udsigt. Bl.a. derfor kunne det ikke opnå tilslutning.

### **Den radikale-socialdemokratiske murbrækker**

Det næste væsentlige skridt var et fælles radikalt-socialdemokratisk forslag fremsat i juni 1955. Som en reaktion på uenigheden i kommissionens arbejde havde de to partier udarbejdet deres egen, fælles skitse. Forslaget hældede dog mere mod de radikale end mod socialdemokratiske tanker. Over en 6-årig periode skulle systemet bygges op efter følgende principper:

- Faste og midlertidige tillæg indregnes i aldersrentens grundbeløb.
- Al indtægt op til 80 pct. af det nye grundbeløb er fradragfri (overskydende indkomst fradrages med 72 pct.).
- Der sker en gradvis forhøjelse af pensionsalderen for aldersrentemodtagere til 62 år for kvinder og 67 for mænd.
- Den samlede merudgift betales via et folkepensionsbidrag.
- De, som ikke er omfattet af aldersrenten, kan få folkepension fra en alder på henholdsvis 62 år for kvinder og 67 for mænd.

I løbet af den 6-årige periode skulle man via et tillæg til nuværende aldersrentenydere og en ydelse til dem, som ikke fik aldersrente, opbygge en folkepension. Alle ville have ret til folkepension, mens aldersrenten ville være en del højere og stærkt indkomstafhængig. Det vil sige, at folkepensionen og aldersrenten i forslaget eksisterede side om side. Denne opdeling kom også ind i den endelige reform, idet aldersrenten da var blevet til et særligt pensionstillæg.

Mens socialdemokraterne oprindeligt ville have pensionen bundet til udviklingen i indkomstniveauet (de 64 pct. af den gennemsnitlige indtægt for forsørgere), fastsatte forslaget et uafhængigt (lavere) beløb. Reformen skulle delvis betales med en forhøjelse af pensionsalderen til 67 år for mænd og 62 for kvinder, og Socialdemokraterne var også gået med til, at ordningen skulle finansieres via et folkepensionsbidrag,

der over indfasningsperioden gradvis skulle stige til 2,5 pct. af den skattepligtige indkomst. At denne type bidrag blev bragt i spil, skal nok ses som en forhåndsindrømmelse til de borgerlige partier. Med fællesforslaget begyndte en ordning at tage reel form, men forslaget nåede ikke at blive behandlet i kommissionen.

Debatten efter kommissionens offentliggørelse af betænkningen i juli 1955 viste, at der var en del tvivl og betænkeligheder. En række fremtrædende økonomer, blandt andre Erik Ib Schmidt, Thorkil Kristensen, Jørgen Pedersen og Frederik Zeuthen argumenterede med forskellige begrundelser for at udskyde ordningen. Også en række erhvervsorganisationer og andre udtrykte deres tvivl. Bekymringerne var mangesidede: Havde samfundet overhovedet råd til denne reform; var der ikke andre opgaver, man måtte vurdere som mere påtrængende; hvad ville en folkepensionsordning betyde for tilskyndelsen til opsparing; var det en rigtig prioritering at satse på en ydelse til alle, eller var der mere ræson i at gennemføre lempede fradragsregler; hvordan skulle tjenestemændenes forhold være til ordningen osv. Skrækken for at være på vej ud i økonomisk uansvarlighed vandt også frem i Socialdemokratiet. Så sent som ved Folketingets åbning i oktober 1955 undlod statsminister H.C. Hansen at binde sig til en hurtig gennemførelse af en pensionsreform. Det kan derfor undre, at den socialdemokratiske regering i november 1955 fremsatte et lovforslag.

Der er flere mulige årsager til, at det pludselig skulle være. Socialdemokratiet havde under valgkampen i 1953 bragt emnet på banen og bundet sig til at indføre en folkepension. Alders- og invaliderentemodtagernes organisationer pressede på for en ordning, så der var ingen mulighed for at undslippe. Foråret 1956 var præget af voldsom uro på arbejdsmarkedet og stærke protester mod regeringsindgreb i overenskomstforhandlingerne. Senest i 1957 skulle der igen være valg, og partiet ønskede ikke at fremstå som utroværdigt. Desuden havde Det radikale Venstre med fællesforslaget fået et godt udgangspunkt, og var interesseret i at få gennemført ordningen i en lignende udformning. De radikale lagde derfor pres på Socialdemokratiet.

### Folkepensionen i Folketinget

Det fremsatte forslag lå tæt op ad fællesforslaget fra 1955. Og med tanken om et pensionsbidrag beregnet som en procentdel af indkomsten var hånden rakt til de to store borgerlige partier. Forslaget blev dog ikke umiddelbart vel modtaget. Hverken Venstres eller Det konservative

Folkepartis ordfører var positiv. De eneste, der talte for forslaget, var ordførerne fra Det radikale Venstre og fra Socialdemokratiet.

Den 23. november 1955 bragte *Politiken* en kronik af den tidligere departementschef i Socialministeriet og forhenværende amtmand Rudolf Lassen, der skulle vise sig at blive af afgørende betydning. Lassen integrerede tanken om folkepension i aldersrentelovgivningen ved at indføre et mindstebeløb, som alle skulle være berettiget til, idet der oven på mindstebeløbet blev lagt en indkomstafrappet ydelse.

I første omgang strandede regeringsforslaget efter 1. behandling i det nedsatte folketingsudvalg. Ordførertalerne under den første behandling lovede ikke godt for forligsmulighederne. Venstres ordfører meldte ikke klart ud, og de konservatives Poul Møller betonedede i høj grad de problemer, man måtte befrygte. Hertil kom den skarpe og meget principielle afvisning fra den markante Venstre-mand, professor Thorkil Kristensen.

I foråret 1956 blev presset fra Socialdemokratiet og Det radikale Venstre for en løsning igen forstærket. Det kan skyldes, at socialdemokraterne havde behov for gennemførelse af positive forslag efter den uro, regeringsindgrebet mod konflikten i april 1956 havde medført. Dertil kom, at de radikale tilsyneladende også ville have sagen afsluttet. Socialdemokratiet ville bruge den radikale tilslutning, mens den var der.

Hos Venstre og Det konservative Folkeparti begyndte der efterhånden at vise sig grobund for en universel løsning. I ingen af grupperne var der dog fuldstændig tilslutning til tanken, og der var en udstrakt uvilje mod at tage en klar beslutning. Venstre udskød en klar stillingtagen i gruppen indtil allersidste øjeblik. Internt i partiet viste der sig uenighed mellem partiets leder Erik Eriksen og den stærke økonomiprofessor Thorkil Kristensen. Eriksen var velvillig indstillet overfor folkepension for alle, mens Kristensen var en arg og vedblivende modstander. Ikke så meget ud fra en vurdering af, at der ikke var råd – langt mere ud fra en principiel modvilje mod en generel, alle omfattende socialpolitik. Herved bidrog han til den meget principielle debat om velfærdsstaten, der kom til at præge den sidste del af 1950'erne. I kommissionens betænkning fra 1955 havde – som ovenfor nævnt – Elmquist fremsat en mindretalsindstilling, der anbefalede en overbygning på den gældende ordning, og som med tiden kunne komme til at omfatte alle. Med fællesforslaget fra 1954, og især med fremsættelsen af lovforslag i Folketinget i november 1955, voksede presset for en stillingtagen. Ikke mindst hos Venstre kan



man se et gradvist skift fra 1953, overvejende med udgangspunkt i, at en universel ordning ville komme partiets vælgere i landdistrikterne til gode. Det kom dog ikke til nogen klar defineret holdning, før man gik ind i et kompromis op til forslagens 3. behandling.

For Det konservative Folkeparti var problemet, at de to store vælgergrupper, tjenestemændene og de selvstændige, ikke havde sammenfaldende interesser. Tjenestemændene havde ikke det store behov for en folkepension, mens en Gallup-undersøgelse fra maj 1956 viste, at 62 pct. af de selvstændige ønskede en universel folkepension. Det konservative Folkeparti ønskede principielt at styrke forsikringselementet i sociallovgivningen, men erkendte dog efterhånden, at en ren forsikringsordning ikke var en farbar vej.

Det var især den nye ordfører Poul Møller, der så dette. Allerede på et gruppemøde i november 1952 orienterede han om »folkeforsikringen«. Han berørte i den forbindelse de konservative vanskeligheder. Han bad gruppens medlemmer indstille sig på, når de kom ud i landet, at alle de af partiets tillidsmænd, der gennem årene havde bevaret folkeforsikringstanken fra 1920'erne, ville blive et problem. Det konservative Folkeparti udarbejdede ikke et selvstændigt forslag, men arbejdede for en slags forsikringsoverbygning. Partiet blev aldrig fortalere for en universel ordning, og helt til det sidste forsøgte man at bevare en karakter af fattighjælp over projektet, så det ikke blev for tillokkende. I den konservative gruppe oplevedes fællesforslaget i 1955 som en offensiv, og der var enighed om, at man ikke kunne lade socialdemokraterne og de radikale stå alene med idéen. Det ville koste stemmer. De konservative mål i debatten blev opstillet af Poul Møller som: at udligne zonetaksterne, sikre at tjenestemændene ikke blev stillet dårligere samt at undgå en pristalsregulering, fordi »så er vi inde i en mølle, som ikke kan stoppes«.

Under 1. behandlingen trådte dette konservative dilemma tydeligt frem. På grund af partiets tidligere udmeldinger var det vanskeligt at tage klar stilling. Poul Møller udstak på et gruppemøde inden folketingsdebatten kursen, hvor man uden at afvise kritiserede forslaget. Holdningen bevægede sig dog efterhånden med Poul Møller i spidsen hen mod, at det mest drejede sig om indflydelse og om ikke at stå udenfor. Der var imidlertid stor splittelse i gruppen. En fløj ønskede en afvisning, og en anden så positivt på forslaget. Den valgte linje var en midterlinie, og havde desuden den fordel, at man udskød en endelig stillingtagen til senere.

De konservative forsøgte til det sidste at undgå en universel ordning. Det kom til udtryk i det af Poul Møller udarbejdede forslag, som de konservative sammen med Venstre tilstillede udvalget i april 1956. I stedet for en universel folkepension ville Møller nøjes med en forhøjelse af aldersrentens satser, en forhøjelse af indtægtsgrænserne og en reduktion af fradragbrøken. Dette forslag gav en kortvarig følelse af at have tilbageerobret initiativet.

De to borgerlige partier opstillede nu en række krav for at deltage i et forlig. Kravene drejede sig primært om en konjunktursikret opsparring, der pristalsregulerede såvel præmier som udbetalinger, og om dækningen af »folkepensionsordningens« udgifter. Det sidste blev dog klaret via den allerede varslede tanke om, at der skulle opkræves et folkepensionsbidrag med samme procent af alle indkomster. Dermed ville man undgå progressionen i denne ekstraskat, og hvad mere vigtigt var, det ville gøre det klart for befolkningen, at folkepensionen ikke var gratis. Ved forhandlinger med finansminister Viggo Kampmann blev de to krav formelt imødekommet. Noget tyder på, at Venstre mest støttede det konservative forslag af taktiske årsager. Partiet gik i hvert fald til sidst ind for et mindstebeløb til alle uanset indtægt. Det skabte nogen bitterhed i den konservative gruppe.

Idéen i Rudolf Lassens kronik blev i udvalget taget op af Edel Saunte, der foreslog en vis stigning i aldersrentens grundbeløb kombineret med en gradvis stigende minimumspension, der ikke var genstand for aftrapning ved stigende indkomst. Denne tanke blev grundlag for fornyede drøftelser bag meget lukkede døre. De gav Saunte mod på et revideret forslag, der lokkede Venstre ved at tilbyde en større stigning i grundbeløbet i landkommunerne (en zonetilnærmelse), og samtidig foreslog hun, at mindstepensionens størrelse skulle knyttes til gennemsnitsindtægten for forsørgere, og at der skulle gennemføres ventetillæg for at reducere den konservative frygt for uheldige virkninger på arbejdsudbuddet. Kombineret med de tilsagn, de borgerlige partier havde nået i deres forhandlinger med finansminister Viggo Kampmann, skabte det platformen for et forlig.

### Folkepensionsreformen

I september 1956 vedtog Folketinget at indføre en folkepension, der skulle komme alle landets borgere til gode. Samtidig vedtog man en konjunktursikret opsparring, og regeringen lovede at finde udgiftskompenserende besparelser. Ingen af de to aftaler fik betydning på det

lange sigt, men indekstraktordningen blev dog statskassen et dyrt bekendtskab, så længe den var virksom. Folkepensionen skulle udbetales fra den 1. april 1957. Den bestod dels af et mindstebeløb, som alle var berettiget til, og dels af et indtægtsbestemt tillæg, der blev aftrappet ved stigende indtægt. Aldersgrænsen skulle frem til 1961 gradvis forhøjes fra 65 til 67 år for mænd og fra 60 til 62 år for kvinder. De forskellige særtillæg skulle efter folkepensionens indførelse forsvinde, dog ville der blive udbetalt børnetillæg for børn under 15 år, ægteskabstillæg, hvis ægtefællen ikke modtog folkepension, alderstillæg, hvis man var over 80 år, personlige tillæg i ekstraordinære situationer og ventetillæg, hvis pensionen blev begæret udskudt. Det sidste var et konservativt ønske. Til delvis dækning af statens udgifter blev der opkrævet et folkepensionsbidrag på 1 pct. af den skattepligtige indkomst, dog ikke beløb på under 40 kr. for forsørgere og 25 kr. for ikke-forsørgere.

### Vindere, tabere og det lange sigt

Det er svært at afgøre, hvem der »vandt« spillet om folkepensionen. Vurderingen kommer helt an på, hvordan der spørges. Der ligger en god del taktik og strategiske spil i hele forløbet. Partiernes meldinger var ofte uklare eller dobbelttydige. Det gør bedømmelsen vanskelig. Det afgørende for resultatet var, at Socialdemokratiet bragte tanken om en reform ad den universelle linje på den politiske dagsorden i begyndelsen af 1950'erne. Den socialdemokratiske ledelse har utvivlsomt erkendt den betydning, en udvidelse af pensionen til hele befolkningen ville have for generelle sociale forbedringer. Ved at få alle ind under de sociale ordninger kunne man sikre opbakning til en udbygning af de sociale ordninger, der især ville komme de svageste til gode. Det er den tanke, som senere er blevet betegnet som 'bestikkelse af middelstanden' for derved at undgå, at »welfare for the poor« skulle blive »poor welfare«, som det blev udtrykt af den engelske socialpolitiske teoretiker Richard Tittmuss. Endelig lå der muligvis også mere langsigtede strategiske overvejelser. I 1950'erne var ideen om en tillægspension (en overbygning) begyndt at rumle i socialdemokratiske kredse. Ikke mindst det svenske socialdemokrati havde succes med at lancere en indtægtsbestemt overbygning oven på (de lave svenske) folkepensioner. Efter en hård politisk strid blev den svenske ATP-reform vedtaget i 1957. Folkepensionsmodellen kunne ses som et første skridt i samme retning. At vejen frem blev noget mere kompliceret i Danmark end i Sverige er en anden historie.

Prisen for Socialdemokraterne var at tage alle med. Hvis man da kan kalde det en pris. Nogle historikere har på den baggrund betegnet reformen som middelstandens og især den agrare middelklasses sejr. Det understøttes af en Gallup-undersøgelse fra maj 1956, der viser, at selvstændige og funktionærer var mest positivt indstillede overfor en universel reform.

Det er dog svært at se Venstre eller Det konservative Folkeparti som »vindere« i spillet om folkepensionen, med mindre man udelukkende ser på den opnåede indflydelse i slutfasen. Venstre så fordelene i et mindstebeløb for alle uanset indtægt og formue og opnåede, at ydelsen blev forhøjet mest i landdistrikterne. Partiets meldinger var under hele processen så uklare, at man også i slutfasen havde frie hænder. Den konservative gruppe var stærkt splittet og forholdt sig gennem hele forløbet afvisende overfor reformtankerne. Den konservative tøven overfor idéen kom igen til udtryk, da Retsforbundet i 1957 foreslog en ren forsikringsordning. De konservative ønskede forslaget slyttet i et udvalg frem for en afvisning ved en afstemning i folketingsalen, »... da det jo faktisk er vort eget standpunkt under hele forhandlingen om folkeforsikringen«, lød det i partiets folketingsgruppe.

Begge partier gik med tvunget af omstændigheder primært skabt af en socialdemokratisk-radikal offensiv. Den borgerlige indflydelse var et resultat af Socialdemokratiets og Det radikale Venstres ønske om bred politisk opbakning bag reformen, der ville binde politikerne mange år frem i tiden. Uden den brede opbakning kunne de risikere, at ordningen ville blive ændret ved et regeringsskifte. Desuden var det svært at kritisere, når man selv havde været med til at gennemføre den mest gennemgribende ordning hidtil, hvilket Kaj Bundvad da heller ikke undlod at påpege under åbningsdebatten i oktober 1956.

Den konservative Poul Møller så godt 20 år senere i 1975 folkepensionen som velfærdsstatens indførelse:

» ... principielt var der ikke mere mulighed for at føre krig for eller imod velfærdsstaten. Den var nu gennemført. Venstre og Det konservative Folkeparti måtte nu finde et alternativ inden for velfærdsideologiens rammer, som gav et for skatteborgerne billigere resultat end den socialistiske velfærdsstat«.

Det var der mange i datiden, som gav ham ret i. Parallelt med og tæt knyttet til debatten om folkepension fra 1954-57 udspillede der sig en særdeles omfattende og heftig debat i danske aviser og tidsskrifter om, for og imod velfærdsstaten. I debatten fik de kritiske borgerlige kræfter i hvert fald det kvantitative overtag. Men samtidig malede den velfærdsstatslige mølle videre. Holder vi os bare til pensionsområdet, betød folkepensionen først og fremmest en cementering af universalismen og en kraftig udvidelse af, hvem der kunne modtage ydelser. Sammen med begrebet »Folkepension« betød det, at rettighedsaspektet kom til at stå stærkere – enhver form for stigmatisering fortonede sig i fortiden. Den semantiske bevægelse fra aldersunderstøttelse over aldersrente til folkepension var ikke uden betydning. Hvor mange, der i princippet var berettiget til aldersrente, tidligere undlod at søge den, blev folkepensionen hurtigt et gode, alle gjorde sig til gode med. Folkepensionen fik en symbolsk status som inkarnationen af den danske velfærdsstat, hvilket f.eks. bevidnes af den rolle, den som symbol kom til at spille ved senere folkeafstemninger om et mere intensiveret europæisk økonomisk og politisk samarbejde.

De næste skridt lå lige for. I 1964 enedes partierne om at indføre endnu mere folkepension. Den såkaldte »fulde folkepension til alle« betød, at alle principielt skulle have det samme. Hvor 1956-reformen havde haft et lille grundbeløb og et stort tillæg til de dårligst stillede, var der i overgangsfasen 1964-70 tale om et modsat forløb. Den ensartede folkepension til alle blev dog aldrig virkeliggjort, fordi man i 1970 byggede et indkomstafrappet pensionstillæg oven på grundbeløbet. Og minsandten om ikke grundbeløbet senere igen blev indkomstafrappet, men kun for arbejdsindkomst.

Det ville være interessant at følge historien om folkepensionsbidraget, der kom til at give megen politisk tumult. Ikke mindst efter oprettelsen af den sociale pensionsfond i 1970 og såmænd også efter at pensionsbidraget forsvandt ved skattereformen i 1987. Implikationerne overvejes endnu i dagens retlige instanser, men den historie vil vi fortælle en anden gang.