

Gårdmandsvenstre – velfærdsstatens far

af Jørn Henrik Petersen

Præludium

Det er blandt historikere og andet godtfolk en yndet sport at dele det historiske forløb op i perioder og at identificere »vendepunkter«. »Vendepunkter« har imidlertid den hage, at de besidder en forbløffende evne til knopskydning. Bestræbelser på at fastlægge tidspunktet på velfærdsstatens gennembrud synes med eksplosiv kraft at frembringe flere og flere forskellige versioner af det specifikke »vendepunkt«. Snart er der lige så mange fødselsattester, som der er historikere. Lettere bliver det ikke, når man vil søge forklaringer på, hvad der skete. Megen velfærdsstats-historie har båret præg af implicitte eller eksplicitte enkeltforklaringer, i en forherligende fokuseren på de store »founding fathers«, forklaringer der ser det ene eller det andet som »det logiske resultat af« eller »den rigtige reaktion i forhold til« dette eller hint problem eller forlader sig på en eller anden form for teknologisk determinisme.

Ofte glemmes den mulighed, at udviklingen af velfærdsforanstaltningerne er et resultat af samfundsmedlemmernes bevidste handlinger. Samfundsmedlemmernes tydning, konstruktion og fastholden af den sociale virkelighed ignoreres, og virkeligheden tillægges en selvstændig eksistens uafhængig af samfundsmedlemmerne. Men sociale fænomener har nu engang et betydningsindhold, som afspejler, at samfundet er en menneskelig konstruktion. På trods af den sociale verdens og virkeligheds objektive eksistens i den menneskelige erfaring kan den ikke forstås løsrevet fra den menneskelige aktivitet, der frembragte den.

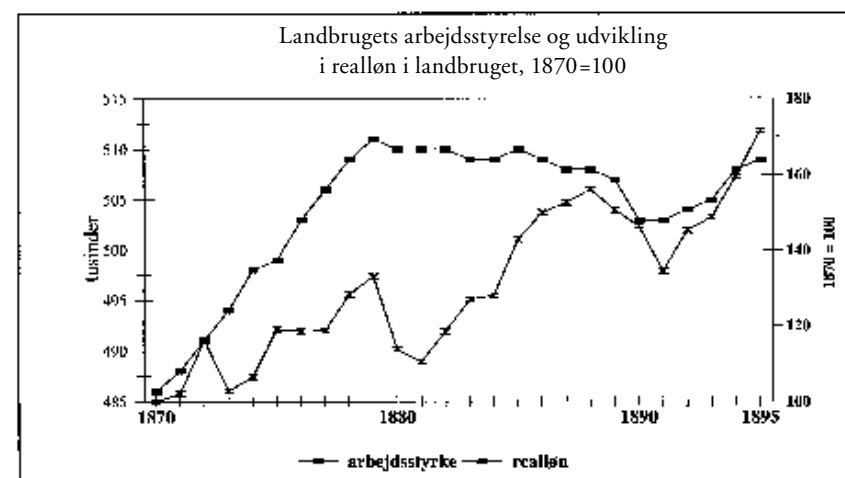
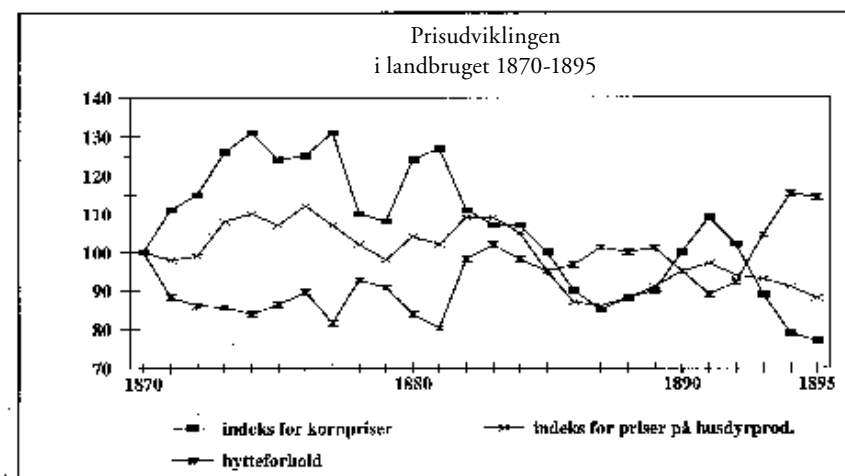
At manøvrere i dette komplicerede felt er ingenlunde let. Hvilken fryd ikke at skulle manøvrere den tungt lastede intellektuelle pram, men frit

og lystigt at kunne tumle sin kæphest i forsøget på at forstå, hvad der hændte i 1890'ernes begyndelse, og hvad der lå bag. Hvad der bragte os fra fattigforsørgelsens rige ind i den socialsikringsstat, som i sit skød bar kimen til det velfærdsstatslige projekt. Hvad der gjorde, at en kyndig iagttager i 1894 om aldersforsørgelsen – og han kunne til en vis grad have medtaget sygeforsikringen – kunne sige, at vi med hensyn til lovens forbilleder ingen har, at vi er fuldstændig originale. Danmark har æren af at have oprettet en aldersforsørgelse, som ikke blot ikke er gennemført i noget andet land, men som vist nok heller ingen anden lovgivende forsamling i verden har tænkt på at gennemføre. Sælsomt! Hvordan gik det dog til? Svaret er enkelt: Gårdmændene ønskede det, og gårdmændene regerede.

Socialsikringsstatens fødsel

Som 1880'erne var tiåret for fremkomsten af den tyske socialforsikring byggende på tvangsmedlemskab, blev 1890'erne årtiet for den danske socialsikringsstats fødsel: Skattefinansieret aldersforsørgelse i 1891, frivillig sygeforsikring med offentlige tilskud i 1892 og ulykkesforsikring i 1898. I dette bidrag koncentrerer opmærksomheden om aldersforsørgelsens fremkomst. Udviklet på grundlag af et betydeligt kendskab til, men samtidig afstandtagen fra den tyske model. Ingen efterligning eller diffusion af ideer med mindre man vil opfatte tvangsforsikringens status af skrækszenarium som negativ efterligning! Marcus Rubin, som vi senere skal møde, kritiserede den tyske ordnings omfattende apparat og tunge konteringsystem og talte om dens kasse-, korporations-, tvangs- og kontrolapparat, der i Danmark ville virke så afskrækkende, at man med et forslag ad den vej ingen steder ville være kommet. Og kort før vedtagelsen af den danske aldersforsørgelse talte den fremtrædende socialpolitiker Niels Neergaard om den horde af nye embedsmænd, der ville være brug for, hvis vi hos os skulle indføre hele dette tungt arbejdende maskineri med særlige forsikringskonti for hver eneste arbejder og småmand, med kontrol og tvang og udpantninger og lønningsklasser og så videre og så videre. »Kun tyske professorers og bureaukraters hjerner kunne udtænke noget sådant«.

Skal vi forstå, hvorfor gårdmændene, som vi skal se, ændrede holdning, er det værd at hæfte sig ved udviklingen i landbrugets vare- og arbejdsmarked, jf. figurerne 1 og 2.



Figur 1 viser, hvordan kornprisen i slutningen af 1870'erne faldt drastisk og efter en kortvarig stigning tog en rutschetur op igennem 80'erne ledsaget af en parallel udvikling af prisen på husdyrprodukterne. Samtidig ser man, at bytteforholdet både bedres og stabiliseres, hvilket er baggrunden for dansk landbrugs produktionsomlægning med større vægt på den mere intensive animalske produktion.

Efter en stigning i landbrugets arbejdsstyrke i 1870'erne præges udviklingen af udvandring og afvandring til byerne. Arbejdsstyrken reduceres parallelt med en stærk stigning i reallønnen i landbruget, jf. figur 2. Faldende salgspriser og øgede faktorpriser er en giftig cocktail.

1890'ernes sociale reformer må derfor ses som et middel til at bedre

forholdene i landbruget i almindelighed og til i særdeleshed at reducere afvandringen fra landbruget for at sikre den arbejdsstyrke, der var nødvendig, hvis produktionsintensiveringen skulle lykkes. Det voksende svælg mellem produkt- og faktorpriserne, den indsnævrede forskel mellem gårdmændenes og landarbejdernes levestandard og de grundlæggende ændringer, der prægede landbrugets arbejdsmarked, er væsentlige faktorer bag gårdmændenes ændrede samfundsopfattelse. Staten blev tildelt en ny rolle, og man talte endog om landbrugsopinionen som bærer af en katedersocialistisk tankeverden. Og det var så sandelig noget nyt.

1860'erne og 70'ernes første halvdel var en højliberal parentes i Danmark. Socialpolitisk var det derfor forsikringslinjen, der stod i centrum. Man ville udviklingen af selvfølelsen, opmuntringen til forudseenhed, opdragelsen af befolkningen til oplyste selvstændige statsborgere og ansvarlige familiefædre, styrkelsen af selvhjælpen, selvudviklingen, selvanstrengelsen, selvvirksomheden, sparsommeligheden og nøjsomheden. Min sjæl, hvad vil du mer'?

Kun mindretallet i arbejderkommissionen af 1866 afveg fra en markedsøkonomisk synsvinkel ved at foreslå et statsligt tilskud. Til gengæld stillede man krav om, at den, der skulle oppebære alderdomsforsørgelse, skulle have været medlem af sygekassen i ti år og ikke have oppebåret urefunderet fattigunderstøttelse. Altså trods alt »noget-for-noget«.

Fattigkommissionen af 1869 var mere i overensstemmelse med tidsånden i den opfattelse, at staten alene kunne skabe rammer og fremme selvhjælpen gennem en mere restriktiv fattiglovgivning. Gik det offentlige ud over sit naturlige område som politimyndighedens indehaver og påtog sig barmhjertighedsgerninger, ville det svække tilskyndelsen til udvikling af selvhjælpsorganisationer. Selvhjælpsideen, den enkeltes frie dispositionsret og den frivillige tilslutning var den ideologiske kerne.

Landboopinionen var helt på samme linje. Da socialisterne i de tidlige 1870'ere søgte at drive en kile ind mellem gårdejerne og »deres« landarbejdere, fremkom der blandt gårdmændene mange ideer, der på »fredelig og tilfredsstillende måde« skulle medvirke til at udvikle et bedre og mere varigt forhold mellem bonde og tyende. Løsningsforslagene var patriarkalske. Mod det offentlige blev der ikke rejst krav.

Det blev ved forslagene, fordi det viste sig vanskeligt at organisere landarbejderne i socialistiske sektioner, fordi Socialdemokratiet søgte samarbejde med Venstre, fordi socialisterne svækkedes ved deres leders arrestation, fordi sektionen af Internationale blev erklæret ulovlig, og

fordi arbejderbevægelsens interesse blev forskudt mod byerne. Først ti år senere blev Socialdemokratiet igen en faktor, der påvirkede landboopinionen. Arbejderspørgsmålet spillede derfor en mere tilbagetrukket rolle; men det skulle snart ændre sig.

Stort folkehold, høje kommunale skatter, stigende lønniveau, vanskeligheder ved at fastholde arbejdskraften, tilnærmelsen mellem gårdejerne og landarbejders levestandard gjorde, at gårdmændene i stigende grad fokuserede på deres egen situation. Især de stigende lønninger gav anledning til bekymring, og man så det vigende udbud af arbejdskraft som en stor risiko. Der var udpræget enighed om, at erhvervets forhold udelukkede, at det selv kunne bære de forventede lønstigninger. Selv om man endnu principielt anpriste den frie mobilitet og den internationale arbejdsdeling, så flere og flere sociale reformer som erstatning for de lønstigninger, der var nødvendige for at fastholde arbejdsstyrken. »Det gamle samfund« skulle gøres mere tillokkende. Sociale reformer blev et svar på globaliseringen af vare- og faktormarkederne. Der er ikke meget nyt under solen!

Pudsigt nok gav det på det jyske delegeretmøde i 1883 – samme år hvor den første tyske lovgivning blev gennemført – anledning til et forslag byggende på tvangsforsikring og offentlige tilskud. Pudsigt, fordi det afspejlede den tyske indflydelse, som få år senere med foragt blev afvist. Ejendommeligt, fordi det var i markant uoverensstemmelse med de synspunkter, Rigsdagen i 1881/82 gav udtryk for, da man behandlede et privat indbragt livrenteforslag. Enhver form for tvang blev afvist som stridende imod den bestående samfundsorden, fordi den ville svække selvhjælpsforeningerne, vanskeliggøre administrationen, reducere opsparingstilbøjeligheden, gribe ind i dispositionsfriheden og hæmme bestående institutioners udviklingsmuligheder. Opdragelse til selvstændighed og selvopholdelse var alene mulig på frivillighedens solide grund.

Fra midten af 1880'erne suppleredes det økonomiske med et politisk motiv. Den socialistiske argumentation blev intensiveret, og gårdmændene så i stigende grad landarbejderne som et bolværk imod socialismen. Ikke mindst den jordbesiddende arbejder ville være immun, men man skulle nu ikke gå for vidt, men måtte »vogte sig vel for at gå ud over målet, ved at gøre jordlodderne så store, at arbejderne kunne leve af dem alene«.

Ikke mindst landbøkredse i det østjyske område formulerede vidtgående krav til sociale reformer, men den dominerende landboopinion

balancerede endnu mellem på den ene side den voksende accept af statsmagtens energiske medvirken til arbejderspørgsmålets løsning og på den anden side den grundlæggende opfattelse, at enhver måtte bære ansvaret for sin egen skæbne. Med den sociale freds bevarelse for øje – og en bedring af landbrugets økonomiske forhold som sidegevinst – var det, mente man, opgaven at opdele det sociale spørgsmål i en mængde mindre opgaver og at søge disse løst en for en – i god overensstemmelse med gårdmandsvenstres opfattelse.

Landboernes virkelighedsopfattelse var grundlæggende ændret, men det satte sig endnu ikke frugt i politiske resultater, fordi magtkampen bag forfatningsstriden skabte voldsomme spændinger mellem de to dominerende politiske partier, og fordi Venstre ved mange lejligheder yderligere agerede som et hus i splid med sig selv; men det skulle blive landbrugets toneangivende mænd, der kom til at sætte deres præg på de moderate og forligsvenlige stemninger, som slog igennem i 1890'erne.

Forholdet mellem Venstre og Socialdemokratiet var i 1880'erne præget af dobbelthed. Samarbejde, når det gjaldt folketingsparlamentarismens anerkendelse, men distancering på de sociale spørgsmål. Gradvis skærpedes tonen, og det skel mellem »den danske« og »den europæiske« fløj, som *Dansk Folketidende* efter Edvard Brandes' valg til Folketinget i 1880 havde talt om, trådte mere og mere frem. Det udnyttede Højre til fremme af sine politiske formål. Regeringen fremsatte i 1888 forslag om syge- og ulykkesforsikring, hvor man kunne bygge på kendte institutioner, mens partiet var noget uklart i holdningen til alderdomsforsørgelsen. Den tyske model – præget som den var af »vel megen tvang og vel megen kunst« – kunne ikke anvendes, men man havde ikke noget formuleret alternativ. Derfor tænkte alderdomsforsørgelsen inden for rammerne af en revideret fattiglov, idet hjælp til selvhjælpsprincippet måske kunne fastholdes ved en tilknytning til den kommende sygeforsikring.

De sociale spørgsmål pressede sig på. Ved valget i 1890 vandt Socialdemokratiet Skjoldelev-kredsen. Selv om årsagen var en forkludret stemmeafgivning i Venstre, forskrækkedes man af, at arbejderpartiet vandt en landkreds. Samtidig vandt de mere radikale strømninger frem i den traditionelle Københavnske Højre kreds, det Berg'ske Venstre pressede de moderate mere end tidligere, og Socialdemokratiet optrådte mere aggressivt. Et forsøg på forlig mellem Venstre og regeringen i de første måneder af 1890 led skibbrud, fordi Holstein-Ledreborgs bestræbelser blev krydset af Hørup. Scenen var sat for fornyede forsøg på samvirke mellem de moderate kræfter i Venstre, nu ledet af Frede

Boisen, og det Højre, som også var stærkt påvirket af den ændrede opfattelse i landbrugskredse.

Da Socialdemokratiet støttede murerstrejkerne og forstærkede sit krav om en normalarbejdsdag på otte timer, blev det for regeringen og de moderate venstregrupper en fælles opfattelse, at borger og bonde måtte stå sammen for at værgen den bestående samfundsorden. Højre fremhævede fremme af sociale reformer, som kunne give arbejderne øjeblikkelige og håndgribelige goder, så han følte sig beskyttet mod følgerne af sygdom og ulykker og ikke trykket af udsigten til efter et arbejdsomt liv at stå hjælpeløs i sin alderdom. De moderate vendte sig imod alle forsøg på fra et internationalt, socialt standpunkt at forstyrre »erhvervsvirksomhedernes rolige gang« og »det gode og fredelige forhold mellem samfundsklasserne her i landet«. Både Boisen og Højre sluttede op om landbotidsskrifternes betoning af »den socialreformatoriske retning«, der måtte tage kampen op imod socialismen på en praktisk og virkningsfuld måde.

I det hele taget blev 1890 et år præget af dialog mellem de moderate gårdmandsinteresser og regeringen ikke mindst repræsenteret af henholdsvis Frede Boisen og justitsminister Nellesmann. Boisen talte ved en faneoverrækkelse i Møns Arbejderforening i juli om, at løftestangen for en lykkeligere fremtid for landet lå i udsigten til et samarbejde mellem alle partier om en løsning af arbejderspørgsmålet.

Niels Neergaard havde på det jyske delegeretmøde i oktober 1890 talt for en løsning af alderdomsforsørgelsen uden præmiebetaling, uden forsikringstvang, uden nyt embedsmaskineri ved simpelthen at lade enhver uberygtet arbejder, der var arbejdsudygtig eller havde opnået en bestemt alder få udbetalt en bestemt, mindre årlig sum. Det opfattede de fleste af hans partifæller som værende for vidtgående. At give noget-for-ingenting var et for stærkt brud med ønsket om at balancere mellem statsmagtens energiske medvirken og den enkeltes eget ansvar. Boisen havde da heller ikke optaget alderdomsforsørgelsen som selvstændigt initiativ på den plan, han i sommeren 1890 havde udarbejdet som grundlag for den kommende rigsdagssamlings forligsarbejde. Tanken har givetvis været, at man som overgangsordning på vejen imod noget af mere varig betydning kunne arbejde ud fra regeringens fattiglovsforslag med særregler for de gamle. Ikke desto mindre var der på Højres delegeretmøde i december 1890 markeringer, som ikke kun kom den Boisen'ske retorik fra faneoverrækkelsen – fædrelandskærligheden, kristendommen, den historiske kontinuitet, den lovlige orden og den

rolige forhandling – i møde, men også en svag kommen Neergaard i møde ved en fremhævelse af alderdomsforsørgelsen i almindelighed og statslige tilskud til de mindrebemidlede i særdeleshed.

På det tidspunkt forhandlede man i Rigsdagen om det genfremsatte fattiglovsforslag. Det var oprindeligt fremsat i 1889 og indeholdt særlige regler for de gamle. Hvis

- en forsørgelsesberettiget person,
- ikke ved dom var fundet skyldig i en i den offentlige mening vanærende handling,
- efter sit 60de år blev trængende til understøttelse,
- og enten havde været medlem af en anerkendt sygekasse i ti år eller ved passende indskud i en alderdomsforsørgelseskasse havde søgt at sikre sig imod at falde fattigvæsenet til byrde,

skulle hjælp til underhold, kur og pleje ikke betragtes som fattighjælp med de deraf følgende retsvirkninger.

Forhandlingerne fortsattes efter januarvalget. Folketingsudvalgets beretning indeholdt to ændringsforslag, der havde et statsligt tilskud inden for et maksimum fælles, mens det ene overhovedet ville opgive selvhjælpskravet, og det andet ville lempe det, så det alene forlangtes, at en modtager af alderdomsforsørgelse ikke måtte have oppebåret fattighjælp i de foregående fem år.

Hermed var, må man mene, rammerne sat for den endelige løsning; men det gik anderledes, fordi Berg og Hørup i december fremsatte et forslag, som indebar, at en ubemidlet person med dansk indfødsret, der blev 62 år, skulle være berettiget til en fast ydelse differentieret efter bopæl, køn og civilstand finansieret over en beskatning på øl. Forslaget udsprang af en forhandling i Nationaløkonomisk Forening i 1884 om regeringens første livrenteforslag. Økonomerne Marcus Rubin og Harald Westergaard påtog sig på dette møde at gennemføre en udredning, der kunne være grundlag for overvejelser om en egentlig alderdomsforsørgelse. Rubin offentliggjorde sine beregninger i 1888, hvor han viste, at en alderdomsforsørgelse på 200 kr. til alle ubemidlede over 65 år kunne finansieres ved en øget brændevinsskat evt. suppleret med en ølskat. Han præsenterede sine ideer på købstadsmødet i Randers i 1889, og de var kernen i Neergaards tankeverden, da han i 1890 talte til det jyske delegeretmøde.

Rubin, der havde tætte relationer til de radikale grupper i Venstre, ønskede at krydse Bojsens forligsplaner. Bojsen havde på sin arbejdsplan

optaget beskatning af øl som finansieringskilde for en ophævelse af indførselstolden på sukker. Rubin pillede så ølskatten ud som finansielt grundlag for en alderdomsforsørgelse, og selv om Hørup havde svært ved at beslutte sig, så han slutteligt politiske fordele i at føre ølskattens provenu tilbage til dens betaler ved at lade den finansiere en alderdomsforsørgelse.

Forslaget satte Bojsen i en klemme, men forligsønskerne i Højre gjorde, at regeringen så en interesse i at komme ham til undsætning.

Forhandlingerne i Rigsdagen blev komplicerede. Og da man endelig den 6. marts om aftenen stort set var nået til enighed om alle punkter, sagde Estrup nej. Bojsen gav da den indrømmelse, at han ville stemme for en gradvis stigende ølskat. Noget kunne tyde på, at det på det grundlag kom til et opgør i regeringen, der sluttelig førte til Estrups accept af den samlede overenskomst omfattende en ølskat på 7 stigende til 10 kr. per tønde, en nedsættelse af sukkertolden, en ophævelse af visse skibsafgifter, en nedsættelse af petroleumstolden, en alderdomsforsørgelseslov uden for fattigloven og en revideret fattiglov.

Loven indebar, at der ved trang skulle ydes alderdomsunderstøttelse til personer over 60 år

- som ikke ved dom var fundet skyldig i en i den offentlige mening vanærende handling uden at have fået æresoprejsning,
- som ikke ved egne handlinger eller et uordentligt og ødselt levned havde bragt sig i trang,
- som i de sidste ti år havde haft fast ophold i landet
- og ikke i den periode havde modtaget fattighjælp eller var blevet fundet skyldig i løsgængeri eller betleri.

Sammen udgør disse betingelser et indirekte selvhjælpskrav.

Understøttelsen var skønsmæssig, administrationen kommunal og finansieringen hvilede på kommunal beskatning med et statsligt tilskud, der i de første ti år var opad begrænset.

Både regeringen og de moderate betoned, at dette ikke var den endelige løsning men udtryk for tingets gamle tanke om en delvis alderdomsforsørgelse. Det var for de samarbejdende et stærkt argument, at der byggedes på gamle, brugte og kendte fremgangsmåder med rod i det kommunale selvstyre. Ordføreren for de moderate venstregrupper sagde: »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 slagte 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«. Bojsen var inde på det samme i en understregning af, at man ikke søgte at lægge noget nyt grundlag eller at bygge et nyt system. Der byggedes en ny etage på det grundlag, som allerede fandtes vedrørende forsørgelsen af de trængende. Hermed var der gjort en begyndelse, »hvoraf der ganske naturligt, således som livet selv udvikler sig, vil opvokse noget større og mere, således at dette en gang kan komme til at omfatte et stedse stigende antal af vore trængende medborgere«. Herved ville, sagde Morgenbladet, alderdomsforsørgelsen vokse naturligt ud på den sociale organisme og i tidens løb udvikle sig efter sit særlige behov.

Postludium

Alderdomsforsørgelsen af 1891 knæsatte en alle omfattende, ikke bidragsbetingsbet, skattefinansieret ordning uden bindinger mellem den enkeltes finansielle bidrag og vedkommendes senere ydelser. Herved afveg ordningen fra den tyske tvangsforsikringsmodel, mens den blev forlæg for den senere engelske 1908 lovgivning.

På kort form kan vi sammenfatte således:

- Socialsikringsstatens gennembrud fandt sted i det sidste tiår af det 19. århundrede;
- Socialdemokratiet var i bedste fald en indirekte katalysator, men de sociale love blev båret igennem af de moderate venstregrupper og Højre;
- faldet i landbrugets salgspriser, den øgede realløn og gårdejernes deraf følgende forringede indkomster var væsentlige forhold bag gårdmændenes ændrede opfattelse af statens legitime funktioner;
- afvandringen fra landbruget til byerne og udvandringen indebar et mobilt arbejdsmarked, der lod landarbejdernes forhold fremtræde som kollektivt gode;
- politisk spillede en stadig mere selvbevidst gårdmandsstands opgør – formelt repræsenteret ved forfatningsstriden – med den traditionelle politiske elite (de dannede i byerne, embedsapparatet og de aristokratiske godsejere) en central rolle. Den sociale lovgivning i

1891/92 banede vejen for Estrups afgang i 1894 og for den i 1901 gennemførte folketingsparlamentarisme;

- et politisk sidemotiv var utvivlsomt forsøget på at svække Socialdemokratiet, men ordningens udformning afspejler dog primært en hensyntagen til gårdejernes egen økonomiske situation;
- ordningens principielle universalisme skyldtes, at landbrugets arbejdsstyrke omfattede husmænd, arbejdere med ringe jordtilliggende og jordløse landarbejdere. Landbrugets heterogene arbejdsstyrke udelukkede en »arbejderlovgivning« efter tysk mønster, ligesom der overhovedet spores en vis modvilje imod en »klassebestemt« lovgivning. Flere argumenterede endog, at en sådan ville være stridende imod grundloven. Universalismen var desuden så meget lettere at acceptere, fordi den gik hånd i hånd med et trangskriterium;
- den kombinerede aflønning i kontant og natural form gjorde anvendelse af et ubemidletheds-kriterium uegnet. Derfor opererede man på tildelingssiden med en skøns-mæssigt trangskriterium og på udmålingssiden med trang. Begge kriterier blev i praksis via sognerådene administreret af gårdmændene selv;
- selv om gårdmændene ønskede hurtigt virkende og håndgribelige goder for deres landarbejdere, var de fleste fortsat påvirket af den liberale ide om »noget-for-noget«. I lyset af betalingsevneproblemet, der accentueredes, fordi man ønskede en sygeforsikring udviklet, blev det indirekte selvhjælpskrav et surrogat-instrument til erstatning for en egentlig bidragsbetaling. At værdighedskravet og kravet om at have holdt sig fri af fattigvæsenet i ti år også indebar »besparelser«, har næppe været gårdmændene ganske uvelkomment;
- modviljen mod en knopskydning af embedsapparatet og en generel sparsommeligheds betragtning motiverede, at man administrativt gjorde brug af det bestående kommunale system. Administrativt var mange bekymrede for en kombination af tvangsmedlemskab, indkomstdifferentierede præmier og ydelser differentieret efter tidligere indkomst. Til fordel for skattefinansiering blev det argumenteret, at man ikke behøvede ansætte en eneste embedsmand yderligere;
- modviljen mod en »international« påvirkning betingede, at man ønskede en udvikling på »det beståendes præmisser«. Hellere ville man bygge på den hjemlige udvikling, ikke bryde med det overleverede og snarere lempe lidt på gamle former end gå over i nye og uprøvede. Betoningen af den historiske kontinuitet havde dybe rødder blandt gårdmændene;

- tanken om bidragsfinansiering var udelukket, idet den enten ville påføre gårdmændene en forøget produktionsomkostning eller indebære en stigende løn, så »den sikrede« ville være i stand til at udrede en præmie. Det ville være i modstrid med det grundlæggende motiv bag det skitserede holdningsskifte. Selvsagt ville bidragsfinansiering overhovedet være et større problem for et erhverv med en stadig stærkere eksportorientering sammenlignet med de mere hjemmemarkedsorienterede byerhverv;
- en finansiering delvis baseret på statslig, indirekte beskatning indebar en forskydning af skattebyrden fra de jordskatter, som finansierede fattigudgifterne, i retning af skatter, som i højere grad hvilede på byerne. Universalisme og statslig medfinansiering kunne bane vej for den indkomstskat, man i sidste instans var interesseret i. Det turde også være indlysende, at der er en sammenhæng mellem universalismen i sig selv og anvendelsen af generel beskatning som finansieringskilde;
- den første sociallovgivning var led i en pakkedløsning, der tillige omfattede skatte- og toldlovgivning;
- ønsket om hurtige og håndgribelige goder til gavn for landarbejderne udelukkede en traditionel forsikringsordning og begrundede anvendelse af »her-og-nu«-finansiering. Ikke desto mindre argumenterede mange, at man alene havde udviklet en overgangsordning på vejen mod noget større og varende, det vil sige en forsikringsordning. På den anden side var der også røster, der markerede bekymring m.h.t. et så omfattende forsikringssystemes effekter på kapitalmarkedet, ligesom det blev fremhævet, at forsikringsmekanismen ville være lidet fleksibel, fordi den indebar en forpligtelse for det offentlige for en ubegrænset tid.

Med 1891-loven slap de værdigt trængende gamle ud af fattigloven. Til gengæld for en »indirekte selvhjælp« havde de fået et retskrav på »noget«, men dette »noget« var fremdeles noget ubestemt, fordi ydelsen hvilede på skøn.

Både det historiske forløb forud for marts/april 1890 og en nærmere indholdsanalyse af loven viser, at den i høj grad var et resultat af gårdmændenes ønsker og i ikke ringe grad fremtrådte som overensstemmende med gårdmændenes interesser.

Ordningen kom i sine grundtræk til at stå i godt 30 år (indtil der med en ny aldersrentelov i 1922 blev indført faste spilleregler for tildeling og

udmåling af aldersrente). Den knæsatte den universelle personkreds, gjorde ydelsen uafhængig af den forudgående erhvervsaktivitet og de førtidige indkomster, gav kvinderne en selvstændig ret, hvilede på finansiering over den generelle beskatning og på »her-og-nu«-finansiering, var understøttet med mindre bindende »noget-for-noget« vilkår end en forsikringsordning, udelukkede ved sine transbestemmelser i praksis de velbjergete og afviste den tyske klassefinansierede forsikring.

Det blev principperne bag socialsikringsstatens ene ben, mens det andet – forsikringsbenet – hvilede på en anerkendelsesordning, statslige og kommunale tilskud, frivilligt medlemskab, bidragsbetaling og en række af de begrænsninger, der i øvrigt karakteriserer en forsikringsordning.

Ikke mindst alderdomsforsørgelsesordningen fastlagde de egenskaber, der gradvis skulle udkrystalliseres som kernen i den danske velfærdsmodel. Mange kom siden hen til at bygge med på huset, men det var gårdmændene, der lagde grundstenen.

