

FRA FATTIGHJÆLP TIL FOLKEPENSION

Mikkel Bruun Pedersen

Principperne for ældreomsorgen herhjemme er på det seneste kommet til debat. Kommunernes Landsforening har i februar 2003 i pjecen »Velfærd på spil« argumenteret for, at man skal basere tildelingen af velfærdsydelser på en vurdering af behov frem for på kriterier som for eksempel alder¹. Senest har statsminister Anders Fogh Rasmussen været fremme med tanker om, at den stigende gennemsnitlige levetid skal have konsekvenser for pensionsalderen, og at pensionens størrelse skal gøres afhængig af tilbagetrækningsalderen.

I artiklen gennemgås udviklingen i det danske pensionssystem i Danmark, og baggrunden for fremkomsten af de centrale træk som skattefinansiering, retskrav og universalisme præsenteres i den historiske kontekst. Det påvises i den forbindelse, at tankerne fra Kommunernes Landsforening og statsministeren på ingen måde er nye, men tværtimod har været diskuteret i flere omgange i forbindelse med ændringer af ældreomsorgen.

Mikkel Bruun Pedersen er sygeplejerske, cand. mag. i historie og har skrevet speciale om velfærdsstatens historie.

Gerontologi og samfund 2003; 19, 4: 76-78

NORDISK VELFÆRDSMODEL OG UNIVERSALISME

Folkepensionen, den skattebetalte økonomiske sikring af alderdommen, betragtes af de fleste danskere som en af velfærdsstatens kerneydelser. Adgangen til pensionen hviler på et *universalistisk princip*. Det vil sige at alle, der opfylder enkle objektive kriterier, en bestemt alder, kan få pension, uden hensyn til deres økonomiske situation, og uden at de skal have betalt til en pensionsordning. *Universalismen* er et centralt karaktertræk ved den *nordiske velfærdsmodel*. Pensionssystemer i andre lande bygger alle på en eller anden form for selvforsikring, typisk knyttet til indtjeningen på arbejdsmarkedet i de erhvervsaktive år.

DEN FØRSTE LOVGIVNING

Den første lovgivning vedrørende alderdom i Danmark er loven om aldersunderstøt-

telse fra 1891. Før den tid hørte forsørgelsen af de gamle til under fattigvæsenet. Denne lov gav enhver, der var fyldt 60 år, og som var ude af stand til at klare sig selv, ret til at søge kommunalbestyrelsen om understøttelse. Understøttelsen tildeltes efter en vurdering af ansøgerens behov og udmåltes efter skøn af kommunalbestyrelsen. Ordningen var skattefinansieret, og staten refunderede halvdelen af kommunernes udgifter. For at modtage understøttelse skulle visse værdighedsbetingelser være opfyldt. Ansøgeren måtte ikke være dømt for en kriminel handling, behovet måtte ikke være selvforskyldt, og ansøgeren måtte ikke have modtaget fattighjælp i 10 år inden ansøgningen.

Loven var et stort fremskridt for de ældre, som hermed blev holdt fri af fattigvæsenet og undgik de tab af borgerrettigheder, de såkaldte fattighjælps virkninger, der var knyttet til at modtage fattighjælp, bl.a. tab af valgret og valgbarhed. Forud for lovens vedtagelse var gået en langvarig periode med debat om socialpolitiske tiltag i forhold til de fattige. I løbet af debatten var forsørgelsen af de gamle blevet udskilt som en selvstændig problemstilling, og to hovedsynspunkter havde vist sig, en forsikringsløsning med offentligt tilskud og en skattefinansieret ordning.

INSPIRATION FRA TYSKLAND

Den *tyske arbejderforsikring* fra 1889, som man var inspireret af, var *verdens første* lovgivning om aldersforsørgelse. Det var en tvungen forsikring for lønarbejdere med statsligt tilskud og arbejdsgiverbidrag. Aldersgrænsen var 70 år, og ordningen omfattede kun lønarbejdere.

Det var ikke en løsning, der passede efter danske forhold. Erhvervsstrukturen i landbruget med blanding af landarbejdere, små jordbesiddere med supplerende lønarbejde og gårdmænd betød, at en ordning, der udelukkende gjaldt for lønarbejdere, ville være meningsløs. En ordning, der omfattede alle befolkningsgrupper, ville imødekomme ønsket om at forbedre de generelle levevilkår i landområderne, og derigennem dæmme op for afvandringen af arbejdskraft til byerne. I debatten blev det fremhævet, at en tvangsforsikring ikke ville medføre de opdragende virkninger i form af tilskyndelse til selvansvarlighed og fremsynethed, som en liberalistisk orienteret lovgivning ville fremme. At indføre en tvangsforsikring opfattedes også som et overgreb mod den personlige frihed

og stridende imod den liberalistiske ideologi, når der ikke var garanti for arbejde og dermed en indtægt til den enkelte, som kunne gøre det muligt at betale præmierne.

Problematikken med en overgangsordning for de mange midaldrende og ældre, som ikke ville kunne nå at indbetale tilstrækkeligt til forsikringen og det store administrative apparat, der var nødvendigt, var ligeledes elementer der fremmede ideen om en skattefinansieret model.

Loven byggede på velkendte administrative principper fra fattigloven og havde fortsat en forankring i det kommunale forvaltningssystem, hvorved gårdmændene, som dominerede kommunalbestyrelserne, bevarede kontrollen med, hvordan loven forvaltedes i det daglige.

Lovforslaget kritiseredes for at stille modtageren svagt i forhold til yderen. En folkeforsikring ville være et gensidigt system, noget for noget, hvor præmiebetalingen gav modtageren fik et krav over for yderen. Et skattebetalt system ville være et ensidigt system, hvor modtageren kom i et afhængighedsforhold til yderen. Indholdet af betingelserne for at modtage hjælp blev kernen i diskussionen om fattig- og alderslovgivningen. I loven baseredes kravet udelukkende på alder og opfyldelse af værdighedsbetingelserne, fordi det var afgørende for de moderate venstrefolk bag lovforslaget at formulere selvhjælpsbetingelser, der tog hensyn til befolkningens betalingsevne².

KOMMUNAL FORVALTNING

Aldersunderstøttelsesloven skulle forvaltes af kommunerne. Kommunalbestyrelser og sogneråd skulle afgøre, om en ansøger var værdigt trængende, og hvor stor understøttelsen skulle være. Staten refunderede kun dele af kommunernes udgifter, 50% efter lovændring i 1902, og hensynet til kommunens økonomi og skatteyderes interesser var fremherskende ved forvaltningen af loven. Værdighedskriterierne blev nidkært håndhævet, og understøttelsen blev tildelt sparsomt. Efterhånden udvikledes der forskel på, hvordan loven forvaltedes i praksis mellem de forskellige kommuner, specielt mellem landkommuner og socialdemokratisk styrede bykommuner, og lovens principper kom til debat³.

To temaer dominerede debatten i forhold til de ældre i de efterfølgende 30 år: *forsikring kontra forsørgelse* og *skøn kontra ret*.

Mikkel Bruun Pedersen, cand.mag.
Jægergade 14, 3. th.
2200 København N
mikkel@firkant.net



FORSIKRING KONTRA FORSØRGELSE

Der var i borgerlige kredse utilfredshed med, at det ikke var lykkedes at etablere en forsikringsbaseret ordning. Man mente, at 1891-loven tilskyndede personer over 60 år til at lade være med at bestille noget, men lade sig underholde af det offentlige. Allerede i 1902 nedsattes en kommission, der skulle undersøge mulighederne for at indføre en lov baseret på et forsikringsprincip, hvor det var den enkeltes præmiebetaling, med statsstøtte, der sikrede mod invaliditet og alderdom.

Kommissionen afgav først betænkning i 1915. Det havde ikke været muligt at opnå enighed, så der stilledes et flertalsforslag og flere mindretalsforslag. Overordnet set delte Kommissionens forslag sig i to principielt forskellige løsninger, baseret på enten forsikring eller forsørgelse.

Flertallet, som primært bestod af Venstre, stillede et forslag, som byggede på en antagelse om, at individets krav om hjælp fra samfundet først træder i kraft, når pågældende har ydet en aktiv indsats, i dette tilfælde gennem indbetaling af forsikringspræmier. Når det er sket, har individet til gengæld ret til ydelser fra samfundet, uden at skulle underkastes en behovsvurdering eller lignende. Har man ikke ydet sin indsats, bortfalder retskravet over for samfundet, og hjælp betyder tab af borgerrettigheder på grund af fattighjælpens virkninger.

Et mindretalsforslag fra Socialdemokratiet byggede på en antagelse om, at et samfund grundlæggende har pligt til at sørge for de svageste, fx børn og gamle, uden hensyn til de pågældendes egne handlinger. Det er individets manglende evne til at klare sig selv, der er kriteriet for kravet over for samfundet. Denne tankegang blev dog ikke ført helt igennem, da der til forslaget fortsat var knyttet værdighedsbetingelser.

SKØN KONTRA RET

Spørgsmålet om skøn kontra ret, altså om understøttelsen skulle ske på baggrund af et skøn over ansøgerens behov eller som et retsligt krav på en fast ydelse, afgjordes af den senere socialdemokratiske justits- og socialminister K. K. Steincke i bogen »Fremti-

dens Forsørgelsesvæsen«, som udkom i 1920. Steincke hævdede, at den offentlige forsørgelse i sit grundlag og sin oprindelse hviler på et »individuelt-teologisk« grundlag, som dybest set er i indre modstrid. Individualiteten siger, at enhver skal klare sig selv. Men på grund af det kristne værdigrundlag er samfundet forpligtet til at yde hjælp til personer, der ikke er i stand til dette. Resultatet er, at hjælpen ydes efter et almisseprincip. Den eneste ret, individet har, er retten til at bede om hjælp. Det er en demoraliserende ordning, hvor den nødstedte må knække sin selvfølelse for at søge om hjælp. Da hjælpens art og varighed er overladt til andres skøn, og i princippet er ubegrænset, tilskyndes ansøgere til at forsøge at maksimere hjælpen. Man demoraliseres og »forvandles til en krumryg, plattenslager og tåreperser«. Tildelingen af hjælp må hvile på et retsprincip, hvor opfyldelsen af objektive kriterier er det afgørende – ikke et vilkårligt skøn. Det er i samfundets egen interesse at tildele borgerne bestemte, afgrænsede rettigheder over for det offentlige. Man undgår de demoraliserende virkninger ved almisseprincippet, der bliver sat en grænse for hjælpens størrelse, og folk vil ikke blive tilskyndet til at forringe deres situation for at opnå større hjælp.

Steinckes argumentation accepteredes generelt af de politiske partier, og tildeling af hjælp efter behovsvurdering og skøn forsvandt ud af debatten om forsørgelsen af de ældre⁴.

LOV OM ALDERSRENTE

Debatten om forsikring eller forsørgelse fandt sin foreløbige afslutning med lov om aldersrente fra 1922.

Aldersrenteloven havde tre væsentlige ændringer i forhold til 1891-loven. Aldersgrænsen hævdedes fra 60 til 65 år, der åbnedes mulighed for biindtægt ved siden af aldersrenten, og reglerne for udmåling af beløbet ændredes. Hævelsen af aldersgrænsen begrundedes med den generelt forbedrede helbredstilstand og længere levealder, som betød, at man ikke automatisk kunne betragtes som uarbejdsdygtig, når man var fyldt 60 år.

Der var i loven åbnet mulighed for at have en biindtægt ved siden af renten. Man kunne

have en årlig indtægt på halvdelen af aldersrenten plus 100 kroner, uden at det medførte fradrag i renten. Indtægter herover medførte fradrag i renten, stigende i takt med stigende indkomst. Havde man formue, beregnedes 4% af denne som indtægt.

Renten udbetaltes efter faste takster. Der var forskellige takster for hovedstaden, købstæder og landkommuner. Beløbet forhøjedes for hvert år, man ventede med at ansøge om rente, indtil 68 år. Der stilledes fortsat krav om opfyldelse af værdighedsbetingelser, blandt andet måtte man ikke have modtaget fattighjælp i 3 år før ansøgningen om aldersrente.

Årsagerne til, at man valgte at fortsætte den skattefinansierede forsørgelse af de gamle, var mere *realpolitiske* end principielle. Opbygningen af et forsikringsystem ville give store administrative problemer og omkostninger. Det ville blive nødvendigt med en omfattende overgangsordning for de personer, der ikke ville kunne nå at indbetale tilstrækkeligt til deres forsikring inden pensionsalderen, og det kunne være svært at overbevise vælgerne om, at selvbetaling var en fordel for dem i forhold til den gældende skattebetalte forsørgelse.

LANDBEFOLKNING OG LØNARBEJDERE

Det er interessant, at aldersrenten gennemførtes af en Venstreregering, idet Venstre havde udgjort flertallet i kommissionen og havde peget på en folkeforsikring. Forklaringen ligger i, at den sociale begivenhed, der hedder alderdom, rammer alle grupper med omtrent lige stor sandsynlighed. Ved at vælge en skattefinansieret model på alderdomsområdet opnåede Venstre, at udgiften til forsørgelsen spredtes på hele befolkningen, og da statskatterne efter skattereformen i 1903 i stigende grad betales af bybefolkningen, er fordelene herved tydelige. Muligheden for biindtægt havde klar adresse til en stor befolkningsgruppe på landet, som hermed fik mulighed for at opnå rente, mens almindelige lønarbejdere havde ringere mulighed for at udnytte denne regel.

Aldersrenten var et vigtigt skridt hen imod vore dages universelle alderspensionssystem, idet befolkningens retskrav

på en fast pension blev fastslået. Samtidig blev modtagergruppen udvidet, så renten ikke kun blev givet som en slags nødhjælp til de absolut fattigste, men kom en større befolkningsgruppe til gode, hvoraf nogle stadig var erhvervsaktive. Der er således tale om et stadie på vejen til et universelt velfærdssystem, hvor statens rolle udvides fra at sikre de svageste et eksistensminimum til at garantere et vist indkomstniveau for en større befolkningsgruppe.

SAMMENHÆNGENDE SOCIALT SYSTEM

Ved den store socialreform i 1933 skete *ingen* principielle ændringer i ældreforsørgelsen. Kanslergadeforligets socialreform var en omfattende systematisering og rationalisering af den sociale sikring, og den er en vigtig milepæl i udviklingen af den danske velfærdsstat, fordi der nu blev tale om et sammenhængende socialt system frem for en samling af spredte sociale love.

Princippet med skattefinansieret og retsgaranteret forsørgelse for gamle ikklædtes en forsikringsvenlig forklædning, idet modtagelsen gjordes afhængig af medlemskab af en sygekasse, men nærmere en forsikringsmodel kom aldersdomsforsørgelsen herhjemme ikke.

I 1937 nedsattes aldersgrænsen for aldersrente til 60 år, som et led i bekæmpelse af arbejdsløsheden.

FOLKEPENSION

Det sidste skridt hen imod universalisme i ældreforsørgelsen skete med indførelsen af folkepension i 1957 og udvidelser af denne i 1960'erne. Inden denne reform blev spørgsmålet om en folkeforsikring nok engang trukket frem og underkastet endnu en kommissionsbehandling. I betænkningen fra folkeforsikringskommissionen fra 1955 afvistest det at indføre en forsikringsbaseret forsørgelse af de ældre. Begrundelsen var især overgangsproblemerne, altså principielt den samme begrundelse for afvisning af forsikringsvejen, som i debatten forud for aldersrenteloven 25 år tidligere. Et eksempel på, at de første valg af løsninger i socialpolitikken, i dette tilfælde valget af skattefinansiering, begrænser senere løsningsmuligheder, fordi overgangsordninger bliver komplicerede og dyre.

Fuldstændig universalisme ville være ensbetydende med at ophold i landet og alder var de eneste kriterier for modtagelse af aldersforsørgelse. Aldersrentens indkomstgrænser betød, at der stadig hæftede en del af stigmatiseringen fra fattighjælpen ved renten. En folkepension til alle uanset social status og indkomstforhold ville endeligt fjerne skæret af fattighjælp. Samtidig kunne

der argumenteres for, at en sådan ordning ville tilskynde til flid og sparsommelighed, idet indtægt eller formue ikke ville udelukke for modtagelse af pension. Desuden var det tiltrækkende, i hvert fald fra et landbosynspunkt, at folkepensionen ville betyde ensartede takster for hele landet. Generelt betød den økonomiske vækst og indkomststigning i efterkrigstiden, at flere og flere almindelige lønmodtagere ikke længere var berettigede til aldersrente, og en universalistisk pensionsordning var en måde hvorpå den voksende middelklasse kunne få del i de skattefinansierede velfærdsgoder⁵.

Ved lov om folkepension fra 1957 indførtes et grundbeløb, som blev givet til alle uanset indkomst. Dertil kom et tillæg, der var afhængigt af egenindkomst, og kriteriet om medlemskab af en sygekasse bortfaldt. Fra midten af 1960'erne, med fuld virkning fra 1970, indførtes fuld folkepension til alle, kun et indkomstafhængigt pensionstillæg bevarede.

FORTSAT UNIVERSALISME

I forbindelse med stramninger i de offentlige udgifter op igennem 1980'erne skete forskellige forringelser af de ældres økonomiske situation, fx beskæring af medicintilskud. Men trods ønsket om besparelser på de offentlige udgifter og rationaliseringer af forvaltningen ændredes ikke på det grundlæggende princip for ældreforsørgelsen.

Princippet med ens folkepension til alle er gældende i dag, og der er i dagens politiske landskab ingen, der ønsker at tage et opgør med universalismen som grundlag for ældreforsørgelsen. I stedet for et frontalangreb på folkepensionen er tendensen i de sidste 20 år gået i retning af at knytte pensionistens økonomiske situation sammen med indkomstniveauet i den erhvervsaktive alder.

Man kunne fristes til at sige, at middelklassen, efter at have fået adgang til de skattebetalte velfærdsydelser via folkepensionen, har ønsket at sikre sig, at den ikke ville blive tvunget til at leve af den alene. Første skridt i den retning var indførelsen af ATP i 1964. Vigtigere endnu er de skattebegünstigede pensionsopsparringer, som er slået kraftigt igennem siden starten af 1990'erne. Resultatet af arbejdsmarkedspensionsordningerne og rate- og kapitalpensionerne er, at indkomstuligheder i den erhvervsaktive alder videreføres i pensionisttilværelsen⁶.

Dertil kommer, at tankerne i den aktuelle debat om at gøre pensionens størrelse afhængig af tilbagetrækningsalderen, som allerede var indbygget i aldersrenteloven, efter al sandsynlighed vil vende den tunge ende nedad. Lavtlønnet opslidende arbejde vil give ønske om tidlig tilbagetrækning, hvilket vil give en varigt lavere pension.

SIKRING AF BORGERRETEN

Hovedlinjen i udviklingen af ældreforsørgelsen er siden 1891 gået i retning af at udskille forsørgelsen af de gamle fra fattigforsørgelsen, at etablere det som en borgerret at blive sikret i sin alderdom og at adskille pensionens størrelse fra den forudgående indsats på arbejdsmarkedet. I dag kan denne linie siges at være brudt. Tyngdepunktet i diskussionen om principperne for ældreforsørgelsen har ligget på spørgsmålet om individets stilling i forhold til staten. Det har bygget på en antagelse om, at alderdommen udgør et otium på en overskuelig årrække efter et langt arbejdsliv. Udviklingen går nu i retning af et kortere arbejdsliv, på grund af den faldende tilbagetrækningsalder, og en lang pensionisttilværelse. Dette skifte medfører, at diskussionen om solidaritet på tværs af samfundsklasser, som er grundlaget for universalismen, bliver mindre relevant i forhold til en diskussion om solidariteten mellem generationerne. Når pensionen er uafhængig af indsatsen på arbejdsmarkedet i de erhvervsaktive år, betyder et langt pensionistliv, at forsørgerbyrden skubbes videre til de kommende generationer.

Den store udfordring for politikerne er nu at forene de økonomiske realiteter med en faldende arbejdsstyrke, og de politiske realiteter med en befolkning, der lever længere og ønsker at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet. Hvordan pensionssystemet kan reformeres, så det imødegår problemet med den voksende forsørgerbyrde for kommende generationer, og om det solidariske danske pensionssystem kan overleve en sådan omstilling, er nogle af tidens vigtigste politiske spørgsmål. ■

LITTERATUR

1. Velfærd på spil. Pjece fra Kommunerne Landsforening. Februar 2003. Kan hentes på www.kl.dk/286231.
2. Petersen, Jørn Henrik: Den danske aldersdomsforsørgelseslovgivnings udvikling I. Odense 1985. Odense Universitetsforlag.
3. Wingender, Nete Balslev: Gammel og fattig. Skøn og ret i den tidlige aldersdomsforsorg 1891-1922. Randers 1994. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
4. Steyncke, K. K.: Fremtidens Forsørgelsesvæsen. København 1920. Schultz Forlag.
5. Baldwin, Peter: The politics of social solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. Cambridge 1990. Cambridge University Press.
6. Jonassen, Viggo: Dansk socialpolitik. Menneske, økonomi, samfund – og socialt arbejde 1790 – 1994. Århus 2003. Den sociale Højskole i Århus.