

Ægteskabets og familiens rolle i velfærdsstaten - hvem har forsørgelsespligten?

Sammenfatning

Flere og flere danskere lever i dag på offentlig forsørgelse. En af forklaringerne er, at der er sket en ændring i danskernes forventninger til universelle ydelser fra staten og holdninger til det personlige ansvar for at forsørge sig selv og sine nærmeste. Det viser et nyt CEPOS-notat om danskernes holdninger og forventninger til statens og familiens rolle som forsørger. Notatet bygger bl.a. på meningsmålinger, som analysebureauet Norstat har foretaget for CEPOS, hvor 1000 danskere er blevet spurgt til deres holdninger til, af hvem og hvordan de ønsker at blive forsørget i situationer, hvor de ikke kan klare sig selv. Resultatet er tydeligt. Der er sket en massiv holdningsændring i befolkningen til familien som samfundsmæssig institution i relation til velfærdsstaten, således at et stort flertal af danskere i dag hellere vil være afhængigt og forsørges af staten end af deres familie. Der er brug for en politisk debat om velfærdsstatens størrelse, om det personlige ansvar og retten til universelle ydelser, herunder en debat om fordele og ulemper ved at indføre en såkaldt familieforsørgelsesmodel eller residual-velfærdsmodel. Denne vil også indbytte et incitament til at blive selvforsørgende på grund af den tætte forbindelse mellem yder og nyder og vil sandsynligvis også være finansielt mindre udgiftskrævende for stat og kommune.

Gensidig forsørgelsespligt - hvem skal forsørge hvem?

I ethvert samfund vil der i større eller mindre grad være nogle, der kan klare sig selv, og andre der ikke kan. Til den sidste gruppe hører åbenlyst børn, gamle, syge og handicappede. Alle civiliserede samfund, der ikke sætter børn og gamle ud, vil derfor altid indeholde en ordning eller regulering af, hvordan mennesker uden evne til at skaffe deres eget udkomne skal forsørges. Menneskearten ville ikke overleve, hvis ikke der skete en vis form for omfordeling fra forældre til børn, da et menneskebarn ikke kan klare sig selv i naturen. Ligesom kun de færreste i moderne tider vil stille spørgsmålstejn ved, at ethvert velfærds-samfund bør rumme et sikkerhedsnet for dem, der ikke kan klare sig selv.

Traditionelt har familien været den regulerende instans. Børn fødes af en moder, der typisk lever i et fællesskab med en mand, som mens moderen føder og nurturerer børn, skaffer føde og husly. Familien har traditionelt været en omfordelingscentral, hvor der mellem ægtefæller og især mellem generationerne er sket en udveksling.

Ifølge gældende dansk ret er der gensidig forsørgelsespligt mellem ægtefæller og over for børn ind til myndighedsalderen. Det betyder, at ægtefæller skal hjælpe hinanden, og at den ene part ikke kan modtage kontanthjælp og derfor forsørgelsesbistand fra staten uafhængigt af den andens indkomst. Det gælder ikke dagpenge, som i princippet er en forsikringsbaseret ydelse. Ved skilsmisse ophører den gensidige forsørgelsespligt mellem ægtefæller, men der kan stadig være retlige virkninger i form af ægtefællebidrag og børnebidrag.

På nuværende tidspunkt eksisterer der ingen forsørgelsespligt til børn over 18 år, til forældre eller søskende.

Den gensidige forsørgelsespligt i ægteskabet nyder ikke stor opbakning. En facebook-gruppe mod denne pligt har over 11.000 tilhængere¹. Typisk fremstilles forsørgelsespligten som et levn fra en tid, hvor mand

¹ <http://ekstrabladet.dk/minsag/article1691139.ece>

og kone var afhængige af hinanden og ude af trit med et moderne, individualistisk samfund, hvor borgerne har rettigheder uafhængigt af familie og samlever.

Den historiske baggrund for selvforsørgelse

Forsørgelsespligten indgår som en del af den danske grundlov. Heraf fremgår den oprindelige intention, at hjælp fra det offentlige var tænkt som en sidste instans for ganske få personer.

Da grundlovens forsørgelsesparagraf blev forfattet i 1849, og som stadig står i grundloven, var der således slet ikke tænkt på retten til universel, offentlig forsørgelse. *“Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige”*, står der i forfatningen.

Udgangspunktet er, at forsørgelse primært er selvforsørgelse. Enhver har pligt til at klare sig selv og ikke ligge andre til byrde. Dernæst er forsørgelse gensidig, familiær forsørgelse. Så hvis man ikke kan klare sig selv, er det ikke således ifølge grundloven, at staten skal træde til. Derimod træder princippet om gensidig forsørgelse i kraft, hvor tanken er, at borgerne indgår i et net af forsørgelsespligter. Ægteskabet og familien er typiske eksempler på institutioner bygget op omkring den gensidige forsørgelse af hinanden. Først i sidste instans og til den sidste restgruppe og som den yderste nødløsning skal stat og kommune træde til. Men først når det er undersøgt, at forsørgelsen ikke “påhviler nogen anden”.

Det forudsættes således, at familien forsørgelsesmæssigt er enheden eller det primære sociale sikkerhedsnet, som skal være første instans i det sociale system. Først hvis dette ikke er til stede eller mangelfuldt og ude af stand til at yde det fornødne, påhviler forpligtelsen det offentlige.

Og selvom grundlovens forsørgelsesret i sin ordlyd og forpligtelse over for statsmagten er meget sparsom, var der alligevel advarende røster fremme mod den i 1849. N.F.S. Grundtvig mente, at gruppen af dem, der ikke kan hjælpe sig selv, ikke er naturligt afgrænset, men ret dynamisk, og derfor kan mange komme ind i gruppen. Og det kan give problemer. Grundtvig anså paragraffen for en national ulykke og ville have formuleret den mere restriktivt, så det blev ekspliciteret i grundloven, at hjælpen kun måtte komme de genuint trængende til hjælp. Han foreslog derfor, at der i grundloven skulle stå, at hjælp kun kunne gives til ”fattige Gamle, Syge og forladte Børn”².

Grundloven	Grundtvigs forslag
Selvforsørgelse	Selvforsørgelse
Gensidig forsørgelse	Gensidig forsørgeshjælp
Offentlig forsørgelse	Kun offentlig hjælp til gamle, syge og forladte børn
UNIVERSEL VELFÆRDSMODEL	RESIDUAL VELFÆRDSMODEL

Forskellen spillede sikkert ingen rolle dengang, da al hjælp var yderst beskednen, men den er principiel vigtig, fordi den skelner mellem universelle og partikulære ydelser. Skal alle (potentielt) have, eller skal kun nogle særligt udpegede grupper kunne modtage hjælp?

Den universelle model sejrede meget tidligt i Skandinavien, ”en model med *meget* lidt vægt på familiens forsørgerforpligtelser og rum til private initiativer”³, mens Sydeuropa fastholdt familiens ansvar for børn og gamle på tværs af generationerne.

En universel model har i sin logik langt større mulighed for at blive udnyttet, da kriterierne er formelle (retlige), og derfor kan individets adfærd tilpasses disse kriterier. Residuale modeller, der mere specifikt udpeger hvem, der kan modtage hjælp, vil i mindre grad stå i fare for at blive udnyttet eller udhulet.

En tidligere skelnen mellem værdigt og uværdigt trængende, som ser på årsagen til menneskers nød (selvforskyldt eller uforskyldt), lader sig sværere håndtere med universelle, retligt baserede ydelser, mens det bedre passer sammen med et residuelt system⁴. Ved familiebaserede forsørgerpligter integreres en skelnen mellem det selvforskyldte og uforskyldte naturligt og virker derfor også stærkt adfærdsregulerende.

Stærkt homogene nationalstater som de skandinaviske kunne lettere udvikle universelle ydelser inden for nationen, fordi det nationale fællesskab var tæt og sammenhængende og med et relativt stærkt etisk arbejdskodeks. Det ville dog være mere præcis terminologi at kalde de skandinaviske velfærdsmodeller partikularistiske, fordi de ikke var universelle i den moderne, globale betydning, men stærkt begrænsede til nationen. Nationen var således lukket ud ad til, hvilket udgjorde modellens forudsætning.

² Beretninger om Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsforsamling 1848-49, spalte 3208-17

³ Gunnar Viby Mogensen, *Det danske velfærdssamfunds historie*, Bind 1, side 67, Gyldendal 2010

⁴ Se mere herom i min bog *Menneskekærlighedens værk*, kapitel 2.

Man må formode, at den lille, homogene nation har virket befordrende for udviklingen af en individualiseret velfærdsmodel *inden for* nationen og i sammenhæng hermed reduceret behovet for familien som beskyttelseskapsel over for omverdenen, mens et mere globaliseret samfund med svage, kunstige eller fejlslagne stater ville have større behov for små, stærke enheder til at beskytte og omkranse individet.

Danskerne vil forsørges af staten

Når ordet 'forsørgelse' siges i dag, tænker alle på offentlig forsørgelse: at den enkelte har en ret til at forsørges af staten. Men historisk set er det en ekstrem nutidig opfattelse. Forsørgelse er en livsvigtig del af ethvert samfund, fordi menneskebørn fødes i total afhængighed. Men spørgsmålet er, hvordan denne forsørgelse skal ske.

Analysebureauet Norstat har foretaget en meningsmåling for CEPOS blandt 1000 danskere, hvor danskerne er blevet stillet spørgsmål til, hvem de gerne vil og ikke vil forsørges af. De giver generelt meget klare svar.

Således svarer 75 % af et repræsentativt udsnit af samtlige danskere, at de i en trangssituation helst ville forsørges af staten. Mens kun 19 % svarer, at de helst ville forsørges af familien.

Spørgsmål 2													
Hvis du mistede dit job eller kom i en anden trang situation, hvor du havde svært ved at klare dig selv, ville du så helst forsørges af:													
	TOTAL	KØN		ALDER				REGION					
		Mand	Kvinde	18-29	30-39	40-49	50-59	60+	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
BASE	1000	491	509	182	168	187	165	298	309	147	215	224	105
Egne familiemedlemmer	187	92	94	43	29	28	30	57	55	21	41	54	15
	19%	19%	18%	23%	17%	15%	18%	19%	18%	14%	19%	24%	15%
Staten	747	363	383	132	133	149	124	209	234	118	155	155	85
	75%	74%	75%	73%	79%	80%	75%	70%	76%	80%	72%	69%	81%
Ingen af disse (læses ikke op)	36	19	17	3	3	7	7	17	11	5	10	6	5
	4%	4%	3%	2%	2%	3%	4%	6%	3%	3%	4%	3%	5%
Ved ikke (læses ikke op)	31	17	14	4	3	4	4	16	9	4	9	10	
	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	5%	3%	2%	4%	4%	
TOTAL	101%	100%	99%	100%	100%	100%	99%	100%	100%	99%	99%	100%	101%

Sign. level: 99%

Som meningsmålingen viser, har et markant flertal af danskerne således vænnet sig til og forventer, at staten skal være den primære forsørgende instans for den enkelte. På den måde ønsker danskerne nu i højere grad at være afhængige af staten end deres nærmeste familie. Og dette gælder uanset alder, køn eller geografisk region.

Tallene viser, hvor markant velfærdsstaten har sat sig i sindene. Det økonomiske sikkerhedsnet tænkes udelukkende kastet ud og holdt oppe af staten. Det familiære er reduceret til en følelsesmæssig relation, mens den økonomiske relation går uden om familien og til det offentlige.

Danskerne er desuden blevet spurgt om, hvorvidt de mener, at forsørgelsespligten skal udvides og strække sig til børn ind til det 25. år og forældre modsat i dag, hvor forsørgelsespligten kun påhviler forældrene, indtil barnet fylder 18 og ikke gælder ældre. Her er svarene også meget markante. 65 % af danskerne ønsker ikke forsørgelsespligten udvidet ud over det nuværende niveau. Heller ikke dette svar varierer efter køn, alder eller landsdel. Så der er ikke særlig forskel på hovedstaden og Jylland, land og by, mand og kvinde eller på ung og gammel. Over alder varierer svaret kun mellem 59 % og 67 % og på region mellem 63 % og 69 %.

Spørgsmål 1
Synes du, at forsørgelsespligten skal udvides, så du i stedet for staten også skal forsørge dine børn op til 25 år og dine forældre, hvis disse ikke kan forsørge sig selv?

	TOTAL	KØN		ALDER					REGION				
		Mand	Kvinde	18-29	30-39	40-49	50-59	60+	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
BASE	1000	491	509	182	168	187	165	298	309	147	215	224	105
Ja, i vid udstrækning	46	25	21	18	5	5	8	10	12	4	17	10	4
	5%	5%	4%	10%	3%	2%	5%	3%	4%	3%	8%	5%	4%
Ja, i begrænset omfang	283	133	150	54	48	57	47	78	92	38	53	69	31
	28%	27%	30%	30%	29%	30%	28%	26%	30%	26%	25%	31%	30%
Nej, slet ikke	652	326	326	108	114	122	108	201	200	101	142	141	67
	65%	66%	64%	59%	67%	65%	65%	67%	65%	69%	66%	63%	64%
Ved ikke (læses ikke op)	19	8	12	1	1	4	3	10	6	4	3	4	3
	2%	2%	2%	1%	1%	2%	2%	3%	2%	3%	1%	2%	3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	99%	100%	99%	101%	101%	100%	101%	101%

Sign. level: 95%

Så uanset en bred debat om velfærdsstaten gennem de sidste mange år synes den som garant for den enkeltes sociale hjælp at stå meget stærkt i befolkningen. Det viser sig også ved, at når f.eks. Det konservative Folkeparti har taget tilløb til et holdningsmæssigt opgør med de universelle ydelser, har det ikke igangsat en principiel politisk diskussion.

Tallene har måske sin naturlige forklaring i enten, at velfærdskoalitionen (og dermed antallet af vælgere der i dag på en eller anden måde er afhængig af det offentlige) er vokset markant, eller at det høje skatetryk gør borgerne instinktivt mistænksomme over for yderligere forpligtelser. Og med det høje skatetryk forventer borgerne også, at staten derfor står til rådighed i tilfælde af, at man som borger ikke mere er i stand til at forsørge sig selv.

CEPOS har også spurgt om accepten af den nuværende model, altså den snævre, gensidige forpligtelse mellem ægtefæller. Her er 54 % af befolkningen enig i den nuværende model, hvor en ægtefælle først skal forsørges af mand eller kone, før vedkommende kan få kontanthjælp. Men hele 39 % svarer alligevel, at kun staten bør have forsørgerforpligtelser *også inden for ægteskabet*. Det vil sige, at ægteskabet for over en tredjedels vedkommende bør reduceres fra at have nogen som helst forsørgelsesmæssig funktion. Igen varierer tallene meget lidt fordelt over køn, aldersgruppe og region.

Spørgsmål 3
Mener du, at forsørgelsespligten i en velfærdsstat alene bør påhvile staten, så din ret til f.eks. kontanthjælp ikke længere afhænger af din ægtefælles indkomst?

	TOTAL	KØN		ALDER					REGION				
		Mand	Kvinde	18-29	30-39	40-49	50-59	60+	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
BASE	1000	491	509	182	168	187	165	298	309	147	215	224	105
Ja	394	208	186	82	60	78	62	111	110	62	97	83	41
	39%	42%	37%	45%	36%	42%	38%	37%	36%	42%	45%	37%	39%
Nej	543	264	279	91	104	104	88	158	179	75	110	121	59
	54%	54%	55%	50%	62%	55%	53%	53%	58%	51%	51%	54%	56%
Ved ikke (læses ikke op)	63	19	44	9	5	6	15	29	20	11	8	20	5
	6%	4%	9%	5%	3%	3%	9%	10%	6%	7%	4%	9%	5%
TOTAL	99%	100%	101%	100%	101%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sign. level: 95%

CEPOS har ikke tidligere fået foretaget denne undersøgelse, så det er ikke muligt at sige noget om en udvikling i procentangivelserne. Men det er ud fra historiske erfaringer ret nærliggende at antage, at den individualisering af hjælpen og samtidige dybe afhængighed af staten er ret ny og sandsynligvis det foreløbige toppunkt på en udvikling.

En individorienteret samfundsudvikling - med staten som familiens overhoved

De moderne samfund har haft en stærk tendens til at sætte individet i centrum og dermed løsrive individet fra dets forbindelse med familie og slægt. Retligt begyndte kirken allerede i middelalderen ved at gennemtvinge den kanoniske ret at insistere på den enkeltes skyldighed, *culpa*, og søge at eliminere klan og slægt som ansvarsbærere. Inden for familieretten blev familien i århundreder betragtet som en enhed bestyret af manden, og først i det tyvende århundrede skete en langsom ligestilling af kønnene. Denne retlige individualisering er en vigtig del af udviklingen af moderne samfund.

Problemet opstår med velfærdsstaten og ønsket om, at staten har en vigtig social funktion ved at garantere borgerne en række sociale, økonomiske og materielle goder. For så tenderer staten mod at erstatte familien som den enhed, der sørger for og er garant for borgernes ve og vel, hvis de ikke kan forsørge sig selv.

CEPOS' survey bekræfter, hvordan danskerne i vid udstrækning i dag opfatter staten som deres far eller mor, når det gælder forsørgelse. Den nordeuropæiske eller skandinaviske velfærdsmodel, der i modsætning til sydeuropæiske varianter, bygger på det offentliges ansvar, har etableret sig som en bredt accepteret status quo.

Til grund ligger formodentlig også en bredt accepteret fortælling om familien som omklamrende, undertrykkende og en hæmning for frigørelse. Det er i høj grad det moderne, individualiserede verdensbillede, hvor individet og dets behov og krav sættes i centrum, mens familien ses som en hindring for individets udfoldelse. Derfor associerer ideen om social og økonomisk afhængighed af familien en gammelmodig eller næsten overleveret model, mens individets frisættelse indebærer det forjættende, moderne og ungdommelige.

Bagsiden af danskernes solide accept af staten som forsørger bliver imidlertid en stærk afhængighed af staten. Det bliver statens lovgivning og sagsbehandlers diskretionære skøn, som bestemmer den trængendes sociale situation. Men afhængigheden af en sagsbehandler og af skatteydernes betalingsvillighed indgår ikke på samme måde i fortællingen. Ligesom forældre ifølge undersøgelsen også hellere vil henvise en 22-årig søn til kommunal forsorg frem for selv at bære forpligtelsen.

Alternativet kunne være, at vi begyndte at forstå forsørgelsesrettigheder ikke som det offentliges pligt over for borgere i nød, men som analogt til ægtefælle- og børnebidrag, som den enkelte hæfter for ved at danne familie, og som først skal afprøves, før det offentlige træder til.

En familieforsørgelses- eller residual-velfærdsmodel har en række fortrin:

- Knytter familien tættere sammen
- Indbygger et incitament til at blive selvforsørgende på grund af den tætte forbindelse mellem yder og nyder
- Sandsynligvis finansielt billigere for stat og kommune

Den nødvendige omfordeling i samfundet fra dem, der har, til dem der lider nød, behøver logisk set ikke ske ved, at staten opkræver skatter og så fordeler midlerne. Det kunne også ske mere bilateralt, direkte mellem individerne som står i forpligtelsesrelation til hinanden. Statens rolle bør således være at sikre et minimum af sikkerhedsnet for dem, der ikke selv kan klare sig eller har et netværk, der kan hjælpe i nød. Ligesom staten må sikre at gennemtvinge forpligtelsens indfrielse og gennemførelse, som også sker ved ægtefælle- og børnebidrag. Men udgangspunktet er her anderledes, end når staten fungerer som omfordeler, og det har også holdningsmæssige andre konsekvenser. Forsørgelse får man af andre mennesker og ikke af den anonyme stat.