

# Velfærdskommissionen

## – formål, resultater og erfaringer

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

*Velfærdskommissionen blev nedsat i 2004 med den opgave at afklare omfanget og dybden af velfærdssamfundets udfordringer og komme med løsningsforslag. Det var samtidigt et krav, at kommissionen skulle bidrage til en bred offentlig debat. Denne artikel giver en opsamling på Velfærdskommissionens arbejde, herunder kommissionens forslag og de efterfølgende politiske reaktioner og initiativer. Artikler indeholder endvidere nogle generelle betragtninger omkring kommissionsarbejde og samspillet mellem eksperter og det politiske system.*

### Indledning

Velfærdskommissionen blev etableret med baggrund i en diskussion om de mulige udfordringer velfærdssamfundet stod overfor, især som følge af demografiske forandringer. Kommissionens arbejdsopgave var relativ bred, som det fremgår af følgende uddrag fra kommissoriet: »For at få et grundlag for en bred og offentlig debat, og som forberedelsen af de nødvendige beslutninger, ønsker regeringen en dybtgående analyse af opgavens omfang og mulige reformforslag«. I forhold til forslagsdelen fremhæver kommissoriet reformer for at øge arbejdsudbud og beskæftigelse og sikre en socialt afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe grupper med de største behov. Det fremgår også af kommissoriet, at finansieringsforslagene skal respektere, at nulevende generationer ikke efterlader en ufinansieret regning til fremtidige generationer. Velfærdskommissionen blev nedsat i september 2003, og sekretariatet var etableret og arbejdede i perioden januar 2004 til januar 2006, hvor den endelige rapport blev offentliggjort. Velfærdskommissionen var en uafhængig ekspertkommission med eget sekretariat<sup>1</sup>.

Velfærdskommissionens opgave var således dels at afklare omfanget og dybden af velfærdssamfundets udfordringer og dels at komme med løsningsforslag. Tværgående var der samtidig et krav om at skabe grundlaget for en bred offentlig debat. De fleste ekspertudvalg og kommissioner har et kommissorium med et klart problemkompleks, der skal udredes eller findes løsninger på. Velfærdskommissionens opgave var derfor udsædvanlig i forhold til både at klarlægge opgavens omfang og kravet til at skabe en bred debat.

Denne artikel indeholder en opsamling på Velfærdskommissionens virke sammenkoblet med mere generelle betragtninger omkring kommissionsar-



**TORBEN M. ANDERSEN**

Professor,  
Institut for Økonomi  
Aarhus Universitet

bejde og samspillet mellem eksperter og det politiske system. Det følgende er organiseret omkring de tre hovedelementer i kommissoriet. Afsnit 2 giver en kort gennemgang af kommissionens arbejdsform og de udadvendte aktiviteter, afsnit 3 behandler udfordringsdelen med hovedvægten på de demografiske forandringer, mens afsnit 4 redegør for forslagene og de efterfølgende politiske reaktioner og initiativer. Afsnit 5 opsamler nogle konkluderende bemærkninger.

## Kommissionens arbejdsform

For at imødekomme kravet om at skabe et grundlag for en bred offentlig debat blev der valgt et »dobbelt« kommunikationsspor med samtidig publicering af traditionelle rapporter med analyser, dokumentation osv. og korte og læsbare publikationer (debatoplæg) rettet mod et bredt publikum. Der blev lagt meget energi – og med professionel kommunikationshjælp – i disse debatoplæg.

Samlet udgav kommissionen 5 analyserapporter, 5 debatoplæg og 2 tekniske analyserapporter, samt et antal arbejdspapirer, kronikker m.m. Der er et samlet overblik over Velfærdskommissionens aktiviteter og publikationer i Velfærdskommissionen (2006b). I denne række af publikationer mangler en planlagt publikation om ulighed, der måtte opgives på grund af nogle analyse-mæssige udfordringer og tidsmangel.

Kommissionsmedlemmerne deltog i et stort antal foredrag og debatomøder, i alt 422, svarende til mere end et foredrag hver anden dag i kommissionens arbejdsperiode. Hertil kommer interviews til medier, faglige seminarer, konferencer og et 24-timers ungdomskonvent (se Velfærdskommissionen 2004c).

Organisationer skulle også inddrages i arbejdet, og kommissoriet nævnte eksplicit et antal organisationer, der skulle høres. For at skabe grundlaget for en bred debat besluttede kommissionen, at alle organisationer, der fremsatte et ønske herom, ville blive inddraget i høringen. Der var i løbet af perioden dels konsultationsrunder med organisationerne og dels mere uformelle kontakter. De skriftlige høringssvar fra organisationerne til kommissionens slutrapport er samlet i Velfærdskommissionen (2006c).

Nedsættelsen af kommissionen gav anledning til debat både af kommissoriet og sammensætningen af kommissionen. Der var igennem hele perioden en intensiv debat, og der blev blandt andet nedsat en »alternativ velfærdskommission«<sup>2</sup>, og en række organisationer udarbejdede debatoplæg o.l.

Der var stor mediedækning af kommissionens arbejde, hvilket var meget spændende og værdifuldt, men også ressourcekrævende. En indikation på debattens energi er lanceringen af en teknisk analyserapport Velfærdskommissionen (2005e). Det blev vurderet, at denne var for »nørdet« og ikke af bred interesse, og derfor blev den ikke lanceret ved et pressemøde. Rapporten indeholdt blandt andet analyser af mulige strategier for at håndtere de de-

mografiske udfordringer, herunder den såkaldte tilpasningsstrategi med en gradvis tilpasning i takt med de demografiske forandringer frem for en større »big bang« reform. Dette fik stor opmærksomhed i medierne, således havde Berlingske en artikel med overskriften »Kommission: Efterløn bør beskæres« (Berlingske, 21/9 2005), mens det i Politiken blev »Velfærdskommissionen: Vi kan beholde efterlønnen« (Politiken, 20/9 2005). Ingen af overskrifterne var præcise, men de var heller ikke forkerte, og de illustrerer meget godt debattens intensitet og de deraf følgende kommunikationsmæssige udfordringer.

Det brede mandat var en spændende udfordring, men også kommunikationsmæssig vanskelig. Det var tidligt klart for kommissionen, at en samlet slutrapportering af forslagsdelen ville give et overflow af budskaber. Det indebærer en stor risiko for, at nogle emner »drukner«, men det ville også være svært at håndtere politisk. Der var derfor overvejelser om at offentliggøre anbefalingerne sekventielt, men det var ikke uden problemer, da der var en sammenhæng mellem mange af forslagene. Hertil kom en tidsmæssig udfordring, da offentliggørelserne så skulle ske over en længere periode, og derfor blev dette opgivet. Det var samtidig vurderingen, at problemstillingerne ikke var døgnfluer, og arbejdet derfor skulle ses i et længere perspektiv. Disse problemstillinger var klare fra starten af kommissionens arbejde, som det er afspejlet i følgende citat: »Hvis man lader være med at måle værdien af kommissionens arbejde på de reaktioner, som vil komme de allerførste dage efter offentliggørelsen af den endelige betænkning, tror jeg, at der er ret gode muligheder for, at vores indsats vil få en varig effekt på fremtidssikringen af den danske velfærdsmodel« (Torben M. Andersen, Mandag Morgen, no. 6, februar 2004).

Der var megen debat, også kritisk debat. Store spørgsmål blev rejst, og der var naturligt forskellige synspunkter på velfærdssamfundets indretning, og i hvilken retning reformer skulle gå. Det er også en kendt del af den politiske debat, at der kan være en interesse i at fremstille problemerne større eller mindre afhængige af den præcise kontekst og de politiske implikationer. For kommissionen var det vigtigt at være åben om alle analyser for på den måde at skabe klarhed i debatten.

Et centralt aspekt i denne debat var horisonten for analyserne. De demografiske forandringer udfolder sig gradvist over tid og har derfor i sagens natur en lang horisont. Derfor er det nødvendigt at se langt frem i tid for at fastlægge de mulige trends i udviklingen og konsekvenserne heraf. Et centralt begreb i denne diskussion er begrebet finanspolitisk holdbarhed, som dybest set er et spørgsmål, om udviklingen i de samlede offentlige udgifter kan dækkes af de offentlige indtægter, med den indretning velfærdssamfundet har. Med andre ord er det reelt en budgetanalyse og dermed et redskab til at vurdere mulige udviklingstræk og tilrettelægge politikken herefter. Spørgsmålet er, om den nuværende indretning af velfærdssamfundet kan opretholdes, eller om der er brug for tilpasninger. Selvom begrebet »finanspolitisk holdbarhed« lyder teknokratisk, handler det fundamentalt om, hvorvidt velfærdssamfundet kan leve op til de løfter og forventninger, befolkningen har til velfærdssamfundets

opgaveløsninger i fremtiden. Hvis ikke dette er tilfældet, undermineres den grundlæggende sikkerhed, som det er et hovedformål for velfærdssamfundet at tilvejebringe.

Analyser af finanspolitisk holdbarhed er ikke et forsøg på præcist at forudsige den økonomiske situation flere tiår frem i tid. Hvis man afstår fra at udarbejde sådanne analyser, negligeres det, at velfærdssamfundet har forpligtigelser over for ældre og fremtidige generationer. Det er lidt paradoksalt, hvis velfærdssamfundet ikke vi skal se fremad på samme måde, som der for eksempel forventes af pensionselskaberne. Det er også helt afgørende at tage et længere perspektiv for at kunne vurdere de intergenerationelle fordelingskonsekvenser og undgå at efterlade ufinansierede regninger til fremtidige generationer. Der var en del debat om disse spørgsmål, og blandt andre Finansminister Thor Pedersen var aktiv i debatten<sup>3</sup>. Det bør i den sammenhæng nævnes, at denne type fremadskuende analyser er blevet standard og løbende rapporteres af blandt andet det Økonomisk Råd og Finansministeriet samt EU, se fx European Commission (2018).

Usikkerheden skal tages alvorligt, og ingen seriøs analyse baserer konklusioner på en »enkelt sti« for den fremtidige udvikling. Analyserne har en lang række følsomhedsanalyser af »hvad-nu-hvis«-typen, se fx Velfærdskommissionen (2005e) og Andersen og Pedersen (2005). Det er ikke meningsfuldt at låse politikken mange år frem baseret på en enkelt fremskrivning af udviklingen. Derfor er tilpasningsmekanismer som fx levetidsindeksering hensigtsmæssig, så skal der ikke tages stilling til, hvad levetiden vil blive langt frem i tiden, men samtidig er der sikret en tilpasning, når behovet opstår.

## Den faglige diskussion – velfærdssamfundets udfordringer

Velfærdskommissionen blev nedsat på baggrund af længere tids diskussion omkring de demografiske udfordringer. Der var debat om både størrelsen af de demografiske forandringer og konsekvenserne for velfærdssystemerne og dermed den finansielle holdbarhed af indretningen af velfærdssamfundet (finanspolitisk holdbarhed). Derfor blev det en væsentlig del af kommissionens arbejde først at fastlægge størrelsen og omfanget af udfordringerne for velfærdssamfundet for derefter at se på løsningsmuligheder. Dette adskiller sig som nævnt fra mange udvalg og kommissioner, der er nedsat for at finde løsninger på et allerede velkendt og politisk accepteret problem.

I gennem 1990'erne var der stigende fokus på de demografiske forandringer og den implicerede stigning i forsørgerbrøken (ældreandelen). Det centrale i denne diskussion var en såkaldt »ældrepukkel« skabt af store efterkrigsårgange på vej mod pensionsalderen og små årgange på vej ind på arbejdsmarkedet, se Regeringen (2000). De store årgange efter anden verdenskrig var på ca. 90.000 personer, mens antallet af nyfødte i midt 1980'erne var tæt på 50.000

personer. Denne befolkningsdynamik ville skabe en stor ændring i forholdet mellem unge og gamle og dermed i den såkaldte forsørgerbrøk givet ved forholdet mellem antallet af personer, der skal forsørges, og antallet af personer i de erhvervsaktive aldre. Dette forhold er helt centralt givet det faktum, at velfærdssamfundet (overvejende) er finansieret af skatter og afgifter betalt af de erhvervsaktive årgange, mens de ældre efter pensionering trækker på pensioner, sundhedsvæsenet, og ældrepleje. Det var imidlertid den almene forestilling omkring år 2000, at disse demografiske forandringer var midlertidige, primært skabt af de store efterkrigsårgange og et midlertidigt lavt fødselstal. Det var derfor den gængse opfattelse, at forsørgerbrøken efter en stigning i nogle år ville falde tilbage til et mere »normalt« niveau, se Regeringen (2000).

En central del af Velfærdskommissionens arbejde var udarbejdelse af nye befolkningsprognoser og med særlig vægt på også at inddrage levetiden, se Haldrup (2004) og Velfærdskommissionen (2004 a, b). Det skete parallelt med et stigende internationalt fokus på levetidsspørgsmålet. Disse analyser viste, at de demografiske forandringer ikke var midlertidige; forsørgerbrøken udviste en stigende trend til et permanent højere niveau grundet en underliggende opadgående trend i levetiden. Dette var ny viden på det tidspunkt, og betydningen af den stigende levetid blev også først helt klar for kommissionen tæt på offentliggørelsen af den første delrapport. Betydningen af den stigende levetid blev et centralt tema i kommunikationen og den efterfølgende debat, se Velfærdskommissionen (2005e).

Den første tid af Velfærdskommissionens virke bestod derfor i at informere om de grundlæggende demografiske bevægelser og de afledte finansielle konsekvenser. Selvom stigende levetid er en fundamental velfærdsforbedring, vil der med uændret indretning af velfærdssystemerne (herunder uændret tilbagetrækningsalder) opstå et stigende spænd mellem de offentlige udgifter og indtægter og dermed systematiske budgetunderskud. Baggrunden for diskussionen på det tidspunkt var et pænt overskud på de offentlige finanser (overskuddet var på 5% af BNP i 2005 og 2006), og derfor kunne det være svært for nogle iagttagere at se de fremtidige problemer. Budskabet var ikke, at der var en stor nært forestående finansieringskrise, men at der ville udvikle sig et stigende og med tiden betydeligt finansieringsproblem, hvis der ikke blev gennemført reformer. Reformbehovet var således primært rettet mod fremtiden.

Et grundlæggende spørgsmål blev derfor, hvordan de stigende levetider skulle håndteres. Stigende levetider og uændrede pensionsaldrer betyder umiddelbart en længere pensionsperiode, og spørgsmålet var derfor, hvordan dette skulle finansieres. Det var derfor også misvisende at kalde dette en krise for velfærdssamfundet; det er et klassisk prioriteringsspørgsmål skabt af nye muligheder. Befolkningen lever længere, og derfor skal der tages stilling til, hvordan det deraf følgende forsørgelsesproblem skal løses.

Velfærdskommissionen blev i denne fase kritiseret for at være for pessimistisk i forhold til størrelsen af de demografiske forandringer og konsekvenserne for

de offentlige finanser. Set bagudrettet var dette ingenlunde tilfældet. Udviklingen i levetiden har oversteget de prognoser, der lå til grund for Velfærdskommissionens arbejde. Vurderingen af de finansielle udfordringer var derfor ikke til den pessimistiske side.

Selvom de demografiske forandringer tiltrak sig størst medieopmærksomhed, er det væsentligt at understrege, at Velfærdskommissionen analyserede mange andre »trends«, herunder globalisering, migration, opbakning og normer, se Velfærdskommissionen (2005 a,b,c, og d).

Bag hele diskussionen om velfærdssamfundets udfordringer og særligt løsningsmulighederne ligger fundamentale spørgsmål knyttet til velfærdssamfundets indretning. Det omhandler betydningen af beskæftigelse og vækst for de offentlige finanser, og dermed også om finansieringsproblemerne kan løses ved øget vækst, eller om reformer for at understøtte beskæftigelsen er nødvendige.

Velfærdssamfundets krumtap er beskæftigelsen. Det har stor betydning for den enkelte (indkomst, selvkontrol m.m.) og for den samlede velstand i samfundet. En høj beskæftigelsesgrad er også af afgørende betydning for at sikre en relativ lige indkomstfordeling. Beskæftigelsen er imidlertid også af stor direkte betydning for velfærdssamfundet. Det offentlige er »storforbruger« af arbejdskraft, og ca. 1/3 af alle beskæftigede arbejder i den offentlige sektor. Samtidig afhænger de offentlige finanser af beskæftigelsen. Øget beskæftigelse i den private sektor øger skatteprovenuet og mindsker udgifterne til overførselsindkomster. Da velfærdssamfundet er udbygget, er denne effekt stor. Velfærdssamfundets finansiering afhænger derfor af at opretholde et højt beskæftigelsesniveau. Det er ikke nogen tilfældighed, at de nordiske lande i international sammenligning skiller sig ud ved at have høje beskæftigelsesrater for både mænd og kvinder.

Det er i den politiske debat en udbredt opfattelse, at velfærdssamfundets finansieringsproblemer kan løses via øget vækst. Det gør den samlede samfundskage større, og derfor må det også være nemmere at finansiere velfærdssamfundet. Det er imidlertid ikke så enkelt. Dette kan ses på to måder. Den oplagte er, at hvis det var tilfældet, så skulle det være nemt at få velfærdssamfundet til at hænge sammen i dag. I runde termer er velstanden i dag dobbelt så høj som i starten af 1970'erne, og alene fra 2000 til 2019 er den vokset med næsten 30%. Trods dette er prioriteringsdiskussionerne hverken blevet mindre eller lettere.

Der er en mere grundlæggende forklaring herpå. Vækst har stor betydning for udviklingen i den materielle velstand. Den afgørende drivkraft er stigende produktivitet, der gør det muligt at skabe mere værdi per arbejdstime. Det giver grundlag for stigende lønninger og indkomster i den private sektor. Det er oplagt, at stigende indkomster med givne skattesatser skaber et større skatteprovenu. Men udgiftssiden påvirkes også. Lidt forenklet har det offentlige to væsentligste udgiftsposter: overførselsindkomster knyttet til det sociale sik-

kerhedsnet og såkaldt offentligt forbrug i form af udgifter til klassiske offentlig sektor opgaver (administration, retsvæsen, politi m.m.) og velfærdstjenesterne (pasning og pleje, uddannelse og sundhed m.m.).

Hvis uligheden ikke skal stige, må overførselsindkomsterne stige i takt med lønningerne. På den måde sikres det, at modtagere af overførselsindkomster også får del i velstandsstigningerne, og dermed holdes fordelingsprofilen uændret. Det betyder, at udgifterne til overførselsindkomster stiger i takt med stigningerne i lønningerne i den private sektor og dermed væksten. Det offentlige forbrug består i stort omfang af lønninger til personale. Hvis tilbuddet af velfærdstjenester skal opretholdes uændret, skal det samme antal personer være ansat. Samtidig må de offentlige lønninger over tid følge den private lønudvikling, såfremt det offentlige skal være i stand til at tiltrække den nødvendige arbejdskraft. Denne udgiftskomponent vil således også stige i takt med væksten i samfundet. Summen af dette er, at vækst i den private sektor vil øge både indtægter og udgifter for den offentlige sektor proportionalt. Der bliver ikke automatisk skabt et finansielt råderum for velfærdssamfundet, selvom velstandsniveauet stiger. Sagt på en anden måde, såfremt to centrale målsætninger for velfærdssamfundet skal opretholdes, nemlig uændret indkomstfordeling og uændret tilbud af velfærdstjenester, så vil generel vækst i samfundet ikke skabe luft i den offentlige sektors budgetter. Selvfølgelig kan der skabes et råderum, hvis f.eks. det politisk besluttes, at overførselsindkomsterne ikke skal følge lønudviklingen. Men det understreger netop, at vækst ikke mindsker behovet for politiske prioriteringer. Mange detaljer og modificeringer kan knyttes til dette ræsonnement, men det ændrer ikke ved hovedbudskabet. Det bliver ikke automatisk nemmere at finansiere velfærdssamfundet i takt med, at vi bliver rigere. Prioriteringer er nødvendige. Et meget vigtigt forhold skal understreges her: Argumentet ovenfor tager alene udgangspunkt i et ønske om at fastholde kendte standarder, der var ikke levnet plads til forbedringer!

Velfærdssamfundets indretning har således nogle klare implikationer for mulighederne for at løse finansieringsproblemer. Lidt enkelt sammenfattet kræver det enten reduktioner af udgifterne, højere skatter eller øget beskæftigelse.

## Forslagene og de politiske reaktioner

Velfærdskommissionens forslag blev præsenteret ved et heldagsarrangement i starten af december 2005. Første del bestod af en pressekonference med en præsentation af kommissionens anbefalinger, der efter datidens standarder usædvanligt blev direkte transmitteret på tv. Anden del bestod af presseseminarer med en nærmere gennemgang af forslagene og analyserne bag dem. Efterfølgende var der en høringsproces, og den endelige rapport samt høringsmaterialet blev offentliggjort i starten af 2006, se Velfærdskommissionen (2006a,b).

Slutrapporten var organiseret omkring 43 konkrete forslag, hvoraf hovedparten havde fokus på arbejdsudbud og beskæftigelse, men der var også forslag

til at nedbryde effekter af social arv, solidaritet og sikring af tidssvarende velfærdsservice. Reelt var der et større antal forslag og overvejelser, men hovedforslagene var sammenfattet i de 43 forslag. Selv dette var omfattende, og ikke perfekt set fra et kommunikationsperspektiv, men som nævnt ovenfor var det af en række grunde nødvendigt at præsentere en omfattende samlet pakke af anbefalinger.

Den umiddelbare modtagelse af rapporten blev domineret af en negativ modtagelse fra statsminister Anders Fogh Rasmussen med et udsagn om, at kun to forslag (integration og længere tid på arbejdsmarkedet) ud af 43 forslag var brugbare. Kort efter blev det efterfulgt af en bemærkning om, at kommissionen måtte være politisk tonedøv, med henvisning til, at nogle af forslagene brød med regeringens skattestop. Sidstnævnte var en påfaldende bemærkning, da kommissoriet ikke indeholdt skattestoppet som en præmis for kommissionens arbejde. Det havde også været eksplicit diskuteret ved (og var en forudsætning for) nedsættelsen af kommissionen, at den ikke skulle arbejde under denne begrænsning.

Kommentarerne fra statsministeren var en særlig måde at leve op til kommissoriets krav om at skabe debat, og den eneste tak kommissionen fik for sit arbejde. Ingen, og slet ikke kommissionen, havde forventninger om, at forslagene uden diskussion, bearbejdelse og tilpasninger ville blive omsat til politik – men nok en forventning om, at der blev kvitteret for arbejdet og bidraget til den debat, som kommissoriet efterlyste.

Dette forløb understreger vigtigheden af, at kommissioner kan arbejde uafhængigt, da det har stor betydning ikke alene for troværdigheden, men også for karakteren af arbejdet. Hvis den økonomisk-politiske rådgivning er meget snævert knyttet til, hvad der umiddelbart er politisk tilslutning til, bliver værdien af arbejdet meget begrænset. I det konkrete tilfælde ville det helt have udtømt mulighederne for forslag, da der ved kommissionens nedsættelse ikke var politisk appetit på nogle tiltag. Omvendt er en kommissions arbejde ikke en abstrakt teoretisk øvelse, og den er kun interessant, hvis arbejdet falder inden for et brugbart område og/eller udfordrer den økonomisk-politiske debat på en konstruktiv måde. Debatten om resultaterne af udvalgs- og kommissionsarbejde har en tendens til at fokusere på de konkrete forslag, men lige så vigtig er betydningen af at skabe en bred forståelse af problemerne, der skal løses, og løsningsmulighederne, hvor fordele og ulemper er klart gennemarbejdede. Konkret er det en legitim politisk prioritering at vedtage et skattestop eller fastholde en meget lempelig beskatning af boliger, men det må stadig være eksperternes opgave at påpege konsekvenserne af disse valg.

Statsministerens kommentarer fik også mange kommentatorer til hurtigt at konkludere, at de fleste af Velfærdskommissionens forslag ikke ville blive til noget. Efterfølgende er mange af forslagene imidlertid på den ene eller anden måde blev bragt i anvendelse. Mest tydeligt i Velfærdsforliget fra 2006 og Tilbageføringsreformen fra 2011, hvor hovedelementerne er en trinvis



stigning i efterløns- og pensionsalderen og derefter en indeksering til udviklingen i levetiden. I de mange reformer gennemført efterfølgende er der også spor af Velfærdskommissionens arbejde. Det gælder særligt i forhold til de reformer, der har haft til sigte at øge arbejdsudbud og beskæftigelse og dermed bidrage til at sikre finanspolitisk holdbarhed. I Finansministeriet (2011) er der en statusoversigt over Velfærdskommissionens forslag for områderne tilbagetrækning, arbejdsmarkedet og skat. Det fremgår heraf, at et stort antal forslag helt eller delvist er gennemført. Inddrages reformer efter 2011, vil det være et endnu større antal. Der er også eksempler på forslag, der har haft mere vanskelige vilkår, fx forslagene omkring boligbeskatning. Samlet betyder reformerne, at Danmark er et af få lande, der er forberedt på de demografiske forandringer og har et velfærdssystem, der opfylder kravene til finanspolitisk holdbarhed. Det er ikke ensbetydende med, at alle problemer er løst, eller at der ikke kommer nye problemer til, men det er et andet udgangspunkt, end de fleste andre lande har.

En sådan præcis opgørelse af anvendelse af Velfærdskommissionens forslag er selvsagt forbundet med mange problemer og er måske heller ikke det mest interessante vurderingskriterium, da det implicerer en meget snæver vinkel på betydningen af en ekspertgruppes eller kommissions arbejde. Velfærdskommissionen er et eksempel på, at det vigtigste bidrag var at skabe viden og information og dermed skabe et beslutningsgrundlag for politiske overvejelser og beslutninger. Udgangspunktet for nedsættelsen af Velfærdskommissionen var en diskussion og uklarhed omkring, hvorvidt der overhovedet var demografiske udfordringer, og hvordan de i givet fald skulle håndteres. Et centralt element i Velfærdskommissionens arbejde var derfor at klarlægge disse udfordringer og at skabe debat herom. I den sammenhæng var det ikke mindst vigtigt at skabe forståelse for tidsprofilen i udfordringerne. De konkrete anbefalinger er selvfølgelig vigtige som signaler på løsningsmuligheder, men det er også oplagt, at de ikke er formuleret som en lovtekst. De er input i en demokratisk politisk proces, og forslagene og overvejelserne skal derfor behandles politisk. I Velfærdskommissionens tilfælde var den samlede tankeramme mindst lige så vigtig som de konkrete forslag. Alle med erfaring med denne type arbejde ved, at der både sker – og bør ske – en efterfølgende politisk behandling af forslagene. Politikerne har det politiske ansvar over for vælgerne; det har eksperterne ikke.

## Konklusion

Der har været stort fokus på økonomisk-politiske reformer i Danmark; og i et omfang, der er blevet betegnet som »reform-amok« – men resultatet er et velfærdssystem, der er forberedt til en aldrende befolkning. Det har også påkaldt sig international interesse og rejst spørgsmål om, hvad der skaber en sådan »reformkapacitet«. I Danmark – og de andre nordiske lande – er der tradition for nedsættelse af ekspertgrupper og kommissioner. Velfærdskommissionen har således været efterfulgt af blandt andet en arbejdsmarkeds- og en

skattekommission, der har haft betydning for reformprocessen. Den primære opgave for ekspertudvalg og kommissioner er at forbedre grundlaget for de politiske beslutninger, og betydningen heraf er sammenfattet meget præcist af Katzenstein (1985): »Although it may appear paradoxically to outsiders, pragmatic cooperation and ideological conflict are not incompatible. Technical expertise plays an important role in the small European states. There is, however, no reason to believe that experts in the small European states are smarter than experts elsewhere, and so their prominent role evidently does not lie in the quality of the advice they give. Instead, experts matter because they provide a common framework and acceptable data, evidence of a pervasive ideology of social partnership. This ideology incorporates a continuous reaffirmation of political differences with political cooperation« (Katzenstein, 1985, s. 88).

## Noter

1. Kommissionen bestod af: Torben M. Andersen (formand), Stine Bosse, Jørgen Elmeskov, Bente Hyldahl Fogh, Birgitte Hansen, Peter Højland, Jørn Henrik Petersen, Nina Smith og Jørgen Søndergaard. Lars Haagen Pedersen var sekretariatschef. Medarbejdere i sekretariatet fremgår af Velfærdskommissionen (2006c).
2. Den alternative velfærdskommission blev nedsat i regi af socialpolitisk forening som et modtræk til den »officielle« kommission og bidrog aktivt til debatten og udgav også en rapport, se Jensen m.fl. (2006).
3. Velfærdskommissionen mener at vide helt præcist, hvor gamle kvinder bliver i 2080. »Jeg føler en vis ydmyghed for noget sådant. Jeg kan blot sige, at vi endnu ikke i Folketinget har lovgivet om, hvor længe kvinder lever i 2080. Og jeg forventer heller ikke, at vi gør det i den kommende lovsamling... Jeg vil ikke alene spørge, om kæden er hoppet af for Velfærdskommissionen. Spørgsmålet er, om der overhovedet er nogen kæde« (Jyllandsposten, juli 2004). »I 2040 er det, der skal fordobles dobbelt så stort som i dag, og i 2100 er danskerne 6,5 gange så rige som de er nu – målt pr. dansker. Udfordringen bliver simpelthen at fordele større velstand« (Jyllandsposten, 4. juli 2004).

## Referencer

- Andersen, T.M., og L.H. Pedersen (2005), Demografi, velstands dilemma og makroøkonomiske strategier, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 143(29), 189-229.
- Haldrup, N. (2004), Estimation af middellevetider for mænd og kvinder i Danmark, 2002-2010 baseret på Lee-Carter metoden, *Arbejdsrapport 2004:3*.
- Jensen, P.H., Lund, H.H., Schultz-Jørgensen, P., og Schwartz, B. (2005), Velfærdssamfundets fremtid: En kritik og perspektivering af regeringens Velfærdskommission – og nogle alternativer, *Socialpolitisk Forlag, Den Alternative Velfærdskommission Nr. 1*.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets – Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- European Commission (2018), *Ageing Report 2018, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Brussels.
- Finansministeriet (2011), *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmark velfærd*.
- Regeringen (2000), *Et bæredygtigt pensionssystem*, København.
- Velfærdskommissionen (2004a), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, Analyserapport*.
- Velfærdskommissionen (2004b), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, Debatoplæg*.
- Velfærdskommissionen (2004c), *Ungdomskonvent, debatoplæg*.

- Velfærdskommissionen (2005a), Fremtidens velfærd – så-  
dan gør andre lande, Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2005b), Fremtidens velfærd – så-  
dan gør andre lande, Debatoplæg.
- Velfærdskommissionen (2005c), Fremtiden velfærd – glo-  
balisering, Analyserapport
- Velfærdskommissionen (2005d), Fremtiden velfærd – glo-  
balisering, Debatoplæg.
- Velfærdskommissionen (2005e), Befolkningsudvikling,  
velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier,  
Teknisk Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2006a), Fremtidens velfærd – vo-  
res valg, Debatoplæg.
- Velfærdskommissionen (2006b), Fremtidens velfærd – vo-  
res valg (Bind I og II), Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2006c), Fremtiden velfærd – vores  
valg, Høring.