

Remissvar på SOU 2015:56: *Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet.*

Dnr Fi2015/03275/BaS

Sammanfattning

Vi stödjer följande förslag:

- Det bör inrättas en samordnad mätning av livskvalitet genom årliga intervjuundersökningar och med hjälp av registeruppgifter (5.1.1)
- En större rapport om livskvalitet, baserad på enkäter och register, görs var fjärde år (5.3.1)
- Redovisningar baserade på registerdata görs årligen (5.3.2)
- Resultat redovisas i standardiserad form med vissa huvudkomponenter (5.3.4) och uppdelat på listade redovisningsgrupper (5.3.3)
- Resultat redovisas online i lättillgänglig och standardiserad form (5.3.5)
- ULF bör separeras från EU-SILC och utvidgas (6.1, 6.2)

Vi avstyrker följande förslag:

- Att SCB får huvudansvar för mätning och rapportering av livskvalitet (6.4). Vi föreslår i stället en forskarstyrd organisation.
- Att livskvalitet ska tolkas *enbart* som handlingsfrihet (4.2). Vi föreslår att mätning av livskvalitet ska utgå från en bredare tolkning, där lycka och meningsfullhet kan ingå.
- Att subjektiva mätningar av välbefinnande utelämnas ur det samlade måttet på livskvalitet (4.3.1). Vi föreslår att Sverige följer internationell praxis och inkluderar även subjektiva mått på välbefinnande.

Vi föreslår dessutom följande:

- En löpande rapportering av samhällets utveckling i termer av livskvalitet samordnas med en löpande välfärdsrapportering av samhällets utveckling i bredare termer.

Vår bedömning

1. Vi behöver kunskap om utvecklingen i livskvalitet

Det här är en viktig utredning. Trots att kunskap om hur befolkningen har det är nödvändig för vår förståelse av samhället, och för att politiker och myndigheter ska kunna fatta beslut med goda underlag, finns i dagsläget ingen samordnad och standardiserad rapportering om livskvalitet. Den senaste tioårsperioden har istället sett en försämring på området: Socialstyrelsen gav ut Social Rapport för sista gången 2010, och sedan 2014 är uppdraget att rapportera om sociala förhållanden borttagen ur Socialstyrelsens regleringsbrev. Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) hos

SCB har skurits ned och tappat sin jämförbarhet över tid, och kraftiga nedskärningar har gjorts också i undersökningarna om barns levnadsförhållanden (Barn-ULF). **Vi håller därför med utredaren om** att Sverige behöver en samordnad, bred, långsiktig och över tiden jämförbar rapportering av befolkningens livskvalitet, och att detta kräver nya och permanenta investeringar i datainsamling.

2. Livskvalitet bör mätas mångdimensionellt

Livskvalitet som enbart handlingsfrihet är en alltför snäv tolkning. Samtida forskning inom välbefinnandefilosofi pekar på att faktisk lycka, antingen som upplevd lycka och avsaknad av lidande, eller som tillfredsställelse med de liv vi lever, är centrala komponenter när vi ska bedöma hur bra människor har det.¹ En rimlig tolkning av livskvalitet tar hänsyn både till hur lyckliga människor faktiskt är och vilka förutsättningar de har för att kunna handla fritt och leva efter sina mål och värderingar. Materiellt välstånd är ett exempel på något som kan vara en förutsättning för högre livskvalitet. Lycka och tillfredsställelse är exempel på något som i sig kan utgöra livskvalitet.

Att skapa ett mått på livskvalitet för officiella ändamål kan vara svårt, dels för att det kan vara svårt att enas om den mest lämpliga tolkningen av livskvalitet och dels för att det kan vara svårt att observera och mäta livskvalitetens komponenter. Det är även så att vad som upplevs som livskvalitet förändras över tiden. Dessa utmaningar möts bäst genom att använda en kombination av indikatorer. Vi kan mäta centrala komponenter av livskvalitet (såsom hälsa, lycka, materiellt välstånd, boendesituation, med mera) och sedan lägga samman dessa i ett mångdimensionellt mått på utveckling.

Inom välfärdsforskningen finns en lång tradition av att analysera objektiva indikatorer kopplade till livskvalitet.² Dessa har den betydande fördelen att de är relativt enkla att samla in data om, och jämförelser kan med god precision göras både över tid och mellan regioner och grupper. Ett lämpligt officiellt mått på livskvalitet ska därför inkludera de centrala objektiva indikatorerna, som utredningen också föreslår.

Begränsningen hos objektiva indikatorer är att de inte fångar upp alla aspekter av livskvalitet och att vi inte vet hur mycket varje enskild indikator bidrar till den totala livskvaliteten, eller på vilket sätt de objektiva indikatorerna korrelerar med livskvalitet för olika grupper. Därför behöver vi även inkludera subjektiva indikatorer, det vill säga indikatorer som utgår från människors självrapporter. Forskningen har de senaste decennierna kommit långt inom detta område, och idag finns etablerade metoder för att mäta subjektiva indikatorer som upplevd hälsa, upplevt välbefinnande, livstillfredsställelse, med mera. Dessa metoder är standardiserade och används sedan flera år i forskning och policyanalyser. Ett lämpligt mått på livskvalitet bör därför inkludera även subjektiva indikatorer, något som utredningen tyvärr utelämnat just gällande välbefinnande.

En kombination av systemindikatorer och objektiva och subjektiva indikatorer som vi här föreslår utgör ett viktigt komplement till BNP om vi på allvar är intresserade av att följa

¹ Tiberius, V. (2006), Well-Being: Psychological Research for Philosophers. *Philosophy Compass*, 1: 493–505. doi: 10.1111/j.1747-9991.2006.00038.x; National Research Council, *Subjective Well-Being: Measuring Happiness, Suffering, and Other Dimensions of Experience* (Washington, D.C.: National Academies Press, 2013), <http://www.nap.edu/catalog/18548>; Ed Diener, Ronald Inglehart, och Louis Tay, "Theory and Validity of Life Satisfaction Scales", *Social Indicators Research* 112, nr 3 (01 juli 2013): 497–527, doi:10.1007/s11205-012-0076-y; Layard, Peter R. G. 2005. *Happiness: lessons from a new science*. London [u.a.]: Allen Lane.,

² Se t.ex Dasgupta, Partha. 1993. *An inquiry into well-being and destitution*. Oxford: Clarendon Press eller Nussbaum, Martha Craven, and Amartya Sen. 1995. *The quality of life: a study for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University*. Oxford: Clarendon Press. Fler källor finns nämnda i utredningen.

livskvalitetsutvecklingen i Sverige. Detta ligger även i linje med internationella rekommendationer som på senare år gett starkt stöd åt denna utveckling av mätningmetoder (OECD 2013, Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009, US National Research Council 2013, med flera).

3. Livskvalitet i förhållande till miljö och hållbarhet

För att ett system av mätetal ska ha policyrelevans behövs även strukturer och välfärdsstatens system beskrivas samtidigt. Det kan gälla ekonomisk fördelning eller geografiska särarter, men inte minst hur klimatet påverkar och framförallt kommer att påverka framtida livsbetingelser.

I remissens missiv uppmanas remissinstanserna ge särskild uppmärksamhet åt de miljömässiga perspektiven. I direktiven till utredningen sägs att den ska handla om mått på utvecklingen av *livskvalitet*. **Vi håller med utredningen** om att indikatorer på miljö- och hållbarhetsutveckling inte är lämpliga att direkt ingå i ett mått på livskvalitet (1.3.2). Satsningar på hållbarhet handlar per definition om långsiktiga mål. Sådana satsningar kan påverka livskvaliteten på såväl kort som lång sikt. Strävan efter hög livskvalitet idag kan också i många avseenden - och i olika riktningar - påverka samhällets långsiktiga utveckling. För att studera dessa typer av ömsesidiga effekter krävs att livskvalitet och hållbarhet mäts separat från varandra.

En genomarbetad och återkommande livskvalitetsmätning skapar däremot möjligheter att göra prognoser och skattningar av hur livskvaliteten kommer utvecklas i landet i den närmaste framtiden, och hur den kan komma att påverkas av samhällsförändringar och policys. Genom fokus på livskvalitet kan det även bli tydligare vilka förpliktelser vi har gentemot framtida generationer. Detta aktualiserar dessutom behovet av att undersöka – och på samhällsnivå diskutera – svåra normativa frågor såsom hur vi i dagens politiska beslut bör göra avvägningar mellan livskvalitet idag och för kommande generationer, eller mellan kommande generationers *totala* livskvalitet och deras *genomsnittliga* livskvalitet.

Det finns därför starka skäl för att forskning kring hållbarhet samordnas med forskning rörande livskvalitet. Med ett bra officiellt mått på livskvalitet kan utvärdering av hållbarhetsmål med fördel delvis göras i termer av effekter på livskvalitet. Prognoser över framtida livskvalitetsutveckling kommer då behöva kompletteras med lämpliga mått på miljö- och hållbarhetsutveckling.

I dess mest användbara form handlar det om att göra simuleringar av dagens och framtida generationers livskvalitet och göra begripliga beskrivningar av hur dagens politik påverkar dagens och morgondagens generationer. Sådana modeller kallas mikrosimuleringsmodeller och används i daglig policyutveckling t.ex. kring hållbara offentliga finanser eller i trafiksystem. Med sådana modeller skulle man kunna illustrera hur åtgärder idag ger välfärd till dagens och kommande generationer. Det är förmodligen det bästa sättet att hantera beskrivningar och avvägningar mellan dagens och framtidens generationer i dessa komplexa frågor.

Problemet i dagens forskningssamhälle är att modeller som simulerar framtid är ovanliga inom ramen för de vanliga institutionerna. Traditionell forskning handlar om att beskriva nuet eller framförallt historien. Vidare gör den ökade specialiseringen att akademiska resultat inte nödvändigtvis påverkas av händelser i intilliggande forskningsfält, annat än i undantagsfall. Det har gjort att det mesta av mer systemövergripande mikrosimuleringarna görs inom Regeringskansliet, men med fokus på budgeteffekter.

Utän denna typ av modellstöd är det egentligen inte möjligt att systematiskt utvärdera långsiktig politik med ett fördelningsperspektiv. Då det gäller stora frågor som klimat, välfärd eller livskvalitet

finns inte dessa verktyg idag. Det gör att policyutveckling sällan kan göras utifrån ett systematiskt helhetsperspektiv. Olika institutionella aktörer gör vad de uppfattar som optimalt men ingen kan se helheten, särskilt inte i dynamiska system och efter något decennium. I en snabbt föränderlig värld är policyutvecklingen i stort behov av verktyg som ger beslutsfattare ett helhetsperspektiv.

4. Organisation av mätning och rapportering

Vi anser inte att SCB ska vara huvudansvarig för mätning och rapportering av livskvalitet. Mellan 1974 och 2006 genomförde SCB ULF-undersökningarna med hög kvalitet, men de senaste tio åren har man drastiskt nedrustat ULF utan att lyssna på de omfattande protesterna från forskarsamhället och andra externa användare. Förändringarna är till en del, men inte enbart, en följd av anpassningen till EU-SILC. Som den aktuella utredningen konstaterar har ULF blivit ett ofullständigt underlag för mätning av livskvalitet, och man har förlorat jämförbarheten över tid. Nyligen genomfördes också kraftiga nedskärningar och försämringar av Barn-ULF, vilket leder till motsvarande problem för mätningar av barns livskvalitet. Sedan ett par decennier har enkäter blivit allt sämre som mätmetod. Svarefrekvenserna sjunker och behovet av metodutveckling är stort. Många EU-medborgare finns och arbetar idag i Sverige. Även om man endast skulle vara intresserad av svenska medborgare så är det givetvis ändå viktigt att veta vad som sker med utländska medborgare. Beror t.ex. en eventuell förbättring av arbetsförhållanden på att det är färre svenska medborgare som har de sämsta villkoren, eller att arbetsförhållandena faktiskt har förbättrats?

Det är även så att vissa variabler måste förändras i takt med utvecklingen i samhället. Så t.ex. mätte SCB graden av demokratiskt deltagande med att mäta andelen som prenumererar på dagstidning. Mätt på detta sätt har demokratin blivit markant sämre det senaste decenniet i takt med att fler läser nyheter på nätet. Först häromåret bytte man fråga för detta. Inga av dessa allvarliga metodproblem har på ett framgångsrikt sätt bemöts av SCB.

Lägg därtill att SCB de senaste fem åren byråkratiserats så att det idag inte är ovanligt med utlämningstider av data som kan uppgå till flera år. Utvecklingen av statistiska metoder har under de senaste decennierna revolutionerats, och detta tillsammans med Moores lag som säger att datorerna dubblar sin beräkningskapacitet varje 18-månaders period gör att forskningen idag bedrivs på nya sätt. Klusteranalys och datamining av big data hör numera till den kvantitativa forskningens vardag. Samtidigt har SCB blivit alltmer restriktiv med tillgången på mikrodata, och fokuserar på framtagning av aggregerade tabeller, vilket är viktigt i sig och som har många användningsområden, men som gör att SCB upplevs som en allt mindre relevant samarbetspartner för modern forskning.

Själva orsaken till att denna utredning överhuvudtaget tillsattes är att den mätning av livskvalitet som i dagsläget görs av SCB inte tillfredsställer de kunskapsbehov som finns. Liknande utredningar har av liknande skäl tillsatts tidigare, t.ex. om nationalräkenskaperna, och om tillgången till data för forskare.

En framtidsorienterad och långsiktig plan för mätning och rapportering av livskvalitet och välfärd kan inte byggas på en organisation som demonstrerat att den inte prioriterar utveckling, långsiktighet och stabilitet.

Vi föreslår i stället att en forskarstyrd enhet för rapportering och forskning om livskvalitet inrättas och att denna enhet ges huvudansvaret för den datainsamling och rapportering som utredningen föreslår. SCB kan uppdras att hantera datainsamlingen, men ansvaret för datainsamlingens design och innehåll måste ligga på den nyinrättade enheten. Detta för att säkerställa undersökningens

förankring i aktuell forskning och dess långsiktiga jämförbarhet över tid. Att mäta samhällets utveckling och potential till välfärd och medborgarnas livskvalitet är ett mycket brett område. Om dessutom dessa mätningar ska ligga till grund för policyutveckling av t.ex. klimat- eller fördelningspolitik, så måste data vara mycket mer aktuella än idag, och därför krävs rutiner och program för att snabbt färdigställa data och ta fram standardiserade resultat. Användningen av data måste också vara mer framtidsinriktad, dvs med en modellansats som inbegriper simuleringar.

Enheten bör placeras på ett universitet eller vid ett forskningsinstitut, och kan utformas som ett samarbete mellan flera olika institutioner/institut och relevanta myndigheter.

Utredningen nämner följande som möjliga värdinstitut/institutioner: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Institutet för Framtidsstudier (IF), Institutet för Social Forskning (SOFI) och SOM-institutet. Vi ser alla dessa som bra förslag, men vill betona vikten av att insamlade mikrodata är enkla och billiga att tillgå för forskare och andra intressenter utanför värdinstitutet/institutionen. I dagsläget är det både tidsödande och kostsamt att få tillgång till ULF och Barn-ULF från SCB, vilket menligt påverkar kunskapen om hur människor har det, hur livskvaliteten utvecklas, och hur den kan förbättras. Vidare behöver bearbetade data på ett begripligt sätt kunna nås av Regeringskansliet och dess myndigheter, men även av allmänheten. Ett möjligt sätt är att lägga ut simuleringsmodeller där användaren själv skulle kunna styra simuleringarna och se vilka effekter som olika åtgärder får. Fungerande prototyper till sådana har gjorts på t.ex. Finansdepartementet.

5. Ett konkret förslag

Vi föreslår att en enhet för rapportering av livskvalitet inrättas som ett samarbete mellan Institutet för Framtidsstudier (IF) och Institutet för Social Forskning (SOFI). Den löpande datainsamlingen kan skötas av SCB på uppdrag av den nyinrättade enheten.

Institutet för Framtidsstudier har i dag en särställning eftersom institutets uppdrag är tvärsektorielt. Institutet ska stimulera till en öppen och bred diskussion om framtida hot och möjligheter i samhällsutvecklingen. Ingen annan institution har ett sådant brett uppdrag. På institutet samsas forskare inom vitt skilda discipliner: Här finns till exempel forskning om jämlikhet, fattigdom, barns villkor, mått på livskvalité och dess politiska relevans, matematisk modellering, värderingsförändringar, kriminalitet, integration, och framtidens hälso- och sjukvård parallellt med det senaste forskningsprogrammet som fokuserar på vårt ansvar gentemot framtida generationer, framförallt med avseende på klimatfrågan, demokrati, diskriminering, sexism och rasism, framtidens teknologi och jämlikhet.

Institutet är även med och utvecklar helt nya mätmetoder, bl.a. baserade på big data, för att mäta hälsa och välfärd tillsammans med Angereds stadsdel i ett VINNOVA-stött projekt, där andra metoder än enkäter ska användas för att skatta befolkningens hälsa, bl.a. med hjälp av smartphones, biometriska sensorer och t.ex. rörelsemönster, som i forskning visat sig ge tillförlitliga skattningar av befolkningens hälsa, men även prediktioner på tex influensautbrott. Institutet arbetar även redan med simuleringsmodeller t.ex. IFsim.

Sammantaget utgör Institutet för Framtidsstudier således ett ytterst lämpligt nav att i samarbete med andra institutioner och myndigheter arbeta med den framtida livskvalitets-, välfärds- och hållbarhetsrapporteringen. En annan central aktör är SOFI, som har en lång erfarenhet av forskning och datainsamling om individers levnadsnivå. Man driver Levnadsnivåundersökningen (LNU) som

funnits sedan 1968, och som nu inkluderar Barn-LNU och en särskild undersökning riktad till invandrare (LNU-UFB). Forskare i levnadsnivåteamet på SOFI är också väl förtrogna med till exempel ULF, Barn-ULF och registerdatamaterial.

Tillsammans med andra relevanta aktörer skulle en tänkbar rapportering kunna vara löpande, och dagsaktuell, med hjälp av register och nya big data-källor, som underlag för den politiska diskussionen och policyutvecklingen, med simuleringsverktyg som utredningar, regering och riksdag skulle kunna använda. Därtill skulle man, som utredningen föreslår, ha en mer djuplodande beskrivning var fjärde år, baserad också på insamlade enkätdata.- Denna rapport skulle t.ex. kunna publiceras varje valårs vår för att valrörelsen ska kunna vara centrerad kring evidensbaserade samhällsbeskrivningar.