

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

11/810-29

Vår saksbehandler/tlf.  
Per Backe-Hansen, +47 22037303

Vår ref.  
201100436  
Deres ref.  
11/810 JP

Oslo,  
28.03.2011

## Revidering av strategi for bærekraftig utvikling

Vi viser til Finansdepartementets brev av 15. februar 2011 med anmodning om innspill til arbeidet med revisjon av strategien for bærekraftig utvikling.

Vi er glad for den vekt departementet legger på overvåkingen av hvordan nasjonen utvikler seg i et bærekraftsperspektiv, og har sans for konseptet med utvikling av indikatorer for dette. Rapporten gir en god og interessant samlet framstilling av utviklingen i Norge. Samtidig ser vi en del utfordringer både mht valg av indikatorer og hvordan utviklingen presenteres i rapporten.

Vi ser også behovet for å ha et begrenset sett av indikatorer på overordnet nivå, men det er viktig at bildet fylles ut med kvalitativ og kvantitativ informasjon på relevante underområder.

Forskningsrådet mener imidlertid at rapporten og indikatorene bør endres for å gi et riktig bilde av utviklingen i Norge. Tabellen på side 171 i Nasjonalbudsjett 2011 skal gi en samlet summarisk vurdering av utviklingen av bærekraftsindikatorerne, men kun fra ett år til et annet. Tabellen oppsummerer at utviklingen er positiv (i løpet av siste år) på et flertall av indikatorene, mens man på de øvrige ikke kan si noe sikkert pga usikkert eller manglende datagrunnlag. Hovedinntrykket er likevel at utviklingen jevnt over synes positiv, og at Norge beveger seg i en riktig retning i forhold til bærekraftighet. Tabellen gir i alle fall ingen indikasjon at utviklingen på noen områder går i feil retning. Samtidig fastslås det allerede i innledningen at produksjons- og forbruksmønsteret i industrilandene ikke er økologisk bærekraftig (tilsynelatende uten at det er etablert egne norske indikatorer for dette). Det er heller ikke drøftet om utviklingen kan ha sammenheng med "tilfeldige" faktorer som f.eks. den nylige finanskrisen.

Derfor er vi i tvil om alle indikatorene er gode og sensitive nok til å overvåke utviklingen i Norge. Dette er bl.a. pekt på i et pågående Forskningsrådsfinansiert prosjekt ved SSB, som tar mål av seg til å foreslå endringer i det nåværende settet av indikatorer. Her pekes det bl.a. på at føre-var-prinsippet og handling under kunnskapsmangel og stor usikkerhet i sterkere grad må innarbeides som viktige elementer. Oppsummeringen bør etter Forskningsrådets syn vise utviklingen over en lengre periode enn bare ett år (som til dels er angitt under gjennomgangen av hver indikator), og dessuten i forhold

til politiske mål for hva som er en ønsket utvikling. Den bør også følges av oppsummerende kommentarer.

Noen andre observasjoner og forslag knyttet til enkelte av politikkområdene:

- Klima og langtransporterte luftforurensninger: Forskningsrådet hadde gjerne sett en indikator som vurderer samfunnets karbon-fotavtrykk, i tillegg til klimagassutslipp
- Det er mulig at måling av hekkende fugl er et god indikator på biologisk mangfold, men det er andre organismegrupper som kanskje er vel så sensitive i forhold til ytre miljøfaktorer, f.eks. korallrev og amfibier (jf Global Biodiversity outlook, se nedenfor). Kanskje kunne også Artsdatabankens rød- og svartlister gi bakgrunn for reviderte indikatorvalg.
- Når det gjelder indikatorene på vannkvalitet savnes tidsdimensjonen, samt opplysninger om hvor datagrunnlaget stammer fra. Her vil bl.a. forskningsmiljøene under CIENS være viktige som kilder.
- Forskningsrådet savner indikatorer særlig på området bærekraftig produksjon og forbruk, og politikktutforming
- Forskningsrådet ser det som en mangel at indikatorene og arbeidet i sin helhet i liten grad reflekter næringslivet og dets rolle i forhold til å fremme bærekraftig utvikling, og betydningen av innovasjon. Det vil også være av interesse å vurdere relevansen av internasjonale retningslinjer og indikatorer for samfunnsansvar i bedrifter, eksempelvis Global Reporting Initiative (GRI). I GRI opereres det med økonomiske, sosiale og miljømessige indikatorer som selskaper bør rapportere på, jf. St.meld. nr 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en globaløkonomi*.

Det framgår ikke klart hvordan utviklingen i hht indikatorene står i forhold til nyere rapporter, som *Miljøstatus i Europa 2010* (Det europeiske miljøbyrået (EEA), med egen norsk landprofil) og *Global Biodiversity Outlook 2010* (Convention on Biological Diversity), som til dels tegner et litt annet bilde av utviklingen.

Ved siden av indikatorarbeidet i regi av FN, OECD og EEA, har også EU-kommisjonen gjennom de siste par rammeprogrammene støttet et betydelig antall europeiske forskningsprosjekter knyttet til bærekraftsindikatorer (dessverre i overveiende grad uten deltakelse fra norske forskningsmiljøer), se bl.a. rapporten *Sustainable Development Indicators – Overview of relevant FP-funded research and identification of further needs*, European Commission 2009<sup>1</sup>. I arbeidet med justeringer av de norske indikatorene anbefaler vi at man også analyserer denne forskningen og vurderer hva som evt. kan tilpasses til norske forhold.

Samtidig som det er positivt at det rapporteres om utviklingen relatert til bærekraftighet vil en kritisk faktor være oppfølging og kursjustering særlig innenfor områder der utviklingen måtte gå i feil retning. Det er pekt på en at en rekke samfunnsaktører (som næringslivet, allmennheten, organisasjoner, ol) har ansvar på sine områder, men hvordan de faktisk tar dette ansvaret og reelt vil være i stand til å gjøre noe med situasjonen krever virkemidler, incentiver og tett oppfølging. Er man sikker på at rapporteringen er til nytte og anvendes av brukerne? Forskningsrådet mener det ville være fordelaktig at rapporteringen utdypes i en slik retning.

Forskningsrådet er enig i at kunnskap er en sentral forutsetning i arbeidet for en bærekraftig utvikling (jf avsnitt 7.3.6), og vil peke på at ved siden av utdanning er også forskning av svært stor betydning for dette arbeidet, bl.a. på områder som rammebetingelser, styring, atferd, etc.

Når det gjelder innspill om drøftingen av problemstillinger knyttet til utvikling av indikatorer for måling av livskvalitet, har Forskningsrådet innhentet en del synspunkter fra professor Knut

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/research/sd/pdf/sdi\\_review.pdf](http://ec.europa.eu/research/sd/pdf/sdi_review.pdf)

Halvorsen, Høgskolen i Oslo, som følger vedlagt. Forskningsrådet har ingen ytterligere kommentarer til dette.

Vi deltar gjerne i et møte med departementet for å bistå i arbeidet med revisjon av bærekraftsstrategien og bidra med mer utfyllende innspill.

Med vennlig hilsen

**Norges forskningsråd**

*Fridtjof Fossum Unander*

Fridtjof Fossum Unander

Divisjonsdirektør

Divisjon for energi, ressurser og miljø

*Christina Abildgaard*

Christina Abildgaard

Avdelingsdirektør

Divisjon energi, ressurser og miljø

# Notat til Norges Forskningsråd

Av Knut Halvorsen, Sosialforsk, 28.2.2011

## Indikatorer for måling av livskvalitet

Tradisjonelt har en i Norge (og Norden for øvrig) konsentrert seg om å finne mer objektive indikatorer på livskvalitet primært ved bruk av levekårsundersøkelser. I nasjonale dokumenter og i FN-dokumenter (Human Development Report) opereres gjerne med enkle objektive mål på livskvalitet slik som GDP per capita, forventet levealder eller andel i befolkningen med for eksempel utdanning ut over grunnskole. I tillegg har en vært opptatt av å rapportere ulike mål på ulikhet (Gini-indeks) og inntektsfattigdom. I nyere tid har imidlertid først sosiologer, men etter hvert også økonomer begynt å interessere seg for mer subjektive indikatorer på livskvalitet. Mest i vinden har vært å bruke *lykke* som indikator på høy livskvalitet. Enkelte land (Bhutan) har gått så langt som å realisere maksimal lykke som viktigere enn å oppnå høy BNP. Denne ideen er inspirert av utilitarister (Jeremy Bentham, John Stuart Mill).

Bruk av lykke som indikator på livskvalitet, fikk ytterligere legitimitet ved boken "Happiness. Lessons from a New Science" fra 2005, skrevet av den innflytelsesrike, britisk økonomen Richar Layard. Han argumenterer med at "lykke" er en objektiv dimensjon ved alle våre erfaringer og den kan måles ved å spørre folk om hva de føler. Den kan også måles gjennom en bestemt form for hjerneaktivitet. Vi kan sammenligne lykkefølelsen mellom ulike kategorier i befolkningen og utviklingen over tid. Han mener derfor at offentlig politikk skal måles ut fra i hvilken grad den øker menneskers lykke. Det er uttrykk for det "felles gode" (common good). For å realisere høy lykke må en danne seg oversikt over hva som fremmer eller hemmer lykkefølelsen i befolkningen: vennskap, familieliv, tillit, inntekt (inntil et visst nivå), og unngå arbeidsløshet og for eksempel ensomhet. Layard foreslår at vi skal overvåke utviklingen i lykke på samme måte som vi overvåker inntektsutviklingen.

Flere forskere har engasjert seg i måling av lykkefølelsen i befolkningen: Særlig har Ottar Hellevik gjennom mange år målt utviklingen i lykkefølelsen i Norge innhentet gjennom MMI-undersøkelser.

I European Social Surveys har det siden 2002 vært spurt befolkningen i 21 land (ESS 2008, 4. runde) om hvor lykkelig de er. Danmark kommer på topp med en gjennomsnittskåre på 8,37, med Norge på 2. plass (gjennomsnittskåre 7,98). I world Values surveys spørres det om "Taken all together, how happy would you say you are: very happy, quite happy, not very happy, or not at all happy?". Mye av denne type forskning publiseres i "The Journal of Happiness Studies". Alternativt til å spørre om hvor lykkelige folk er, er å spørre om hvor tilfredse de er med livet som helhet (for eksempel Ed Diener Satisfaction with Life Scale). Dette målet korrelerer sterkt med lykkeskåre (Boarini m.fl. 2006).

Bruk av lykke som et godt mål på livskvalitet er blitt kritisert både av filosofer (Einar Øverengen) og av økonomer (nobelpristakeren Amartya Sen), og av samfunnsvitere (Barbara Ehrenreich) som er kritisk til positiv psykologi som ofte forbindes med det å være lykkelig (Seligman).

Sterkest kritikk er kommet fra analytikeren Will Wilkinson (artikkelen "In Pursuit of Happiness Research", Policy Analysis, April 11, 2007). Her vises til tre hypoteser som kan forklare at folks lykkefølelse ikke ser ut til å øke i takt med velstandsutviklingen: 1) "The adaption set point", går ut på at vi er genetisk disponert til å føle på en bestemt måte, 2) "The aspiration adjustment"-hypotesen, som påstår at folk øker sine aspirasjoner så snart de har realisert sine tidligere, og 3) "The relative

position"-hypotesen, som hevder at selvrapport lykke er en funksjon av vår relative posisjon i det sosiale hierarkiet.

At lykke ikke øker med velstandsøkning er kalt the "Easterlin paradox" (Easterlin 1974)

Kritikken av å måle lykke gjennom surveys er at vi ikke kan vite om bedømmer vårt tilfredshetsnivå ut fra samme standard: Legger vi det samme i lykkebegrepet. Det betyr at det er vanskelig å sammenligne mellom ulike kulturer. Det er også problematisk å vurdere validiteten i slike spørsmål. Hva er det egentlig som måles? Lykke synes å være et flerdimensjonalt begrep.

Svar på spørsmål om lykke kan også påvirkes av adaptive preferanser ("Høyt henger de, og sure er de"), eller på andre måter (Boalini m.fl. 2006).

Et annet problem er at lykkeskalaen stopper på 10 (bounded skår, i motsetning til måling av GDP som er "unbounded"), noe som gjør det vanskelig å øke den gjennomsnittlige lykken. Vi kjenner ikke den øvre grensen for lykke.

Det underkjennes at det kan være kostnader forbundet med å øke lykkefølelsen, og at andre akseptable ønskemål kan komme i konflikt med et slikt mål, slik som forsøk på å realisere sine ambisjoner. Det er således neppe allmenn enighet om at maksimal lykkefølelse er det største gode.

Uansett måling, er noen av determinantene for høy tilfredshet med livet eller lykke utenfor politikens kontroll: genetiske faktorer (forklarer 35 % av forskjeller i opplevelser av lykke i følge Folkehelseinstituttet ([www.fhi.no/eway/default](http://www.fhi.no/eway/default), accessed 1.6.2010) og tidlige personlige erfaringer). Når religiøse viser seg å være lykkeligere enn ikke-religiøse, er heller ikke det politikere i et demokratisk samfunn kan gjøre noe med.

### **Livskvalitetsindekser**

Economist Intelligence Unit *Quality of Life Index* baseres på disse objektive indikatorene: materielt velbefinnende, helse, familierelasjoner, jobbtrygghet, sosiale og lokalsamfunnsaktiviteter, klima og geografi, politisk frihet og likestilling mellom kjønn. Disse indikatorene er gitt ulik vekt i indeksen. Samlet forklarer disse indikatorene 80 prosent av variasjonen mellom land i tilfredshet med livet skår. Blant de 110 landene som er med i sammenligningen, rangeres Norge i 2005 som nr. 3 (score 8,051, etter Irland (skåre 8,333) og Sveits (skåre 8,068). Utdanningsnivå, økonomisk vekst rate og inntektsulikhet hang ikke sammen med tilfredshet med livet og ble holdt utenfor indeksen. Denne indeksen kan ikke erstatte GDP per capita, siden dette målet kan forklare mer enn 50 prosent av variasjon mellom land i tilfredshet med livet ([www.economist.com/media/quality\\_of\\_life.pdf](http://www.economist.com/media/quality_of_life.pdf))

I EU, OECD, USA og UNICEF arbeides det med å etablere et sett av indikatorer som kan brukes til å overvåke barns velbefinnende. The US Child and Youth Well-Being Index er utviklet av Land m.fl. (2001). I EU baserer en seg primært på EU Survey of Income and Living Conditions (EU-SILC) 2006. I tillegg er benyttet data fra the PISA Survey 2006 og the Health Behaviour of School Children survey 2005/2006. Innen for EU er dette blitt gjort siden 2001, deretter i 2006 og sist i 2009. Utenom de 27 EU-landene er også Norge og Island nå med i rangering av land ut fra en konstruert indeks som er ment å gi et samlet mål på barns velbefinnende. Her benyttes landenes skår på de enkelte

dimensjoner for å rangere landene. Det kan benyttes både mikro (jf. nedenfor) og makrodata (for eksempel Human Development Index).

Indeksen bygger på syv domener av betydning for barns liv:

- Helse
- Subjektivt velbefinnende
- Personlige relasjoner
- Materielle ressurser
- Utdannelse
- Atferd og risiko
- Bolig og miljø

Ved valget av indikatorer skal en fange opp *utfall* og de skal representere *direkte* mål på barns velbefinnende *her og nå* og barnet skal være undersøkelsesenhet. Videre ønskes å bruke indikatorer som representerer hva barnet selv sier det tenker og føler om sitt liv. I betydelig grad er valg av disse indikatorene styrt av hva som fantes av tilgjengelige data.

*Indeksen* ble konstruert ved å benytte 43 *indikatorer* fra de nyeste surveys og administrative data, samle dem i 19 komponenter som igjen blir samlet i 7 *domener* (se Bradshaw og Richardson 2009, tabell 1). Dataene som ble inngått var uvektede, men det ligger en implisitt vektning ved at dataene ble summert ved å bruke z skårer (et posisjonsmål  $z = \frac{y - \bar{y}}{s}$ , dvs. en gjør om til standardskår som løser problemet med å sammenligne variable med ulike målestokker).

Landene rangeres ut fra gjennomsnittet av sine domeneskårer (fordelt rundt et gjennomsnitt på 100 og et standardavvik på 10). Denne rangeringen er ment å brukes til å se på endringer over tid, men det forutsetter at det er etablert en EU-konsensus om den indeksen som skal brukes. I denne rangeringen kommer Sverige og Norge på 2. plass (skåre 114,8) etter Nederland (skår 117,3) når den samlede indeksen benyttes. UK havner til sammenligning ned på 24. plass. Norge rangeres på førsteplass innenfor boligdomenet, 2. plass innenfor domenenene risiko og materielle ressurser. Derimot rangeres vi lavere innenfor domenenene helse og personlige relasjoner (6. plass), på 8. plass for subjektivt velbefinnende og 10. plass for utdanning. Til sammenligning: I OECD rangeringen har Norge 1. plass på "Material well-being" og "Housing and environment", 2. plass på "Quality of school life", 4. plass for risikoatferd, mens vi er nede på 16. plass på "Educational well-being" og "Health and Safety" (OECD 2009).

I rangeringen benyttes aggregert data: For eksempel blir subjektivt velbefinnende representert av tre komponenter:

- *Personlig velbefinnende*: prosent av barn som rapporterte høy tilfredshet med livet.
- *Velbefinnende på skolen*: prosent av barn som føler press på skolen og prosent av barn som oppga å like skolen.
- *Egendefinert helse*: Prosent av barn som vurderer sin helse som nokså dårlig eller dårlig.

For domenet sosiale relasjoner skårer Norge over EU gjennomsnittet for vennsapsrelasjoner, men lavere enn gjennomsnittet for familierelasjoner.

For domenet materielt velbefinnende skårer Norge høyest. Det består av tre komponenter, nemlig inntektsfattigdom (den relative barnefattighetsrate og relative barnefattighetsgapet), deprivasjon (prosent av hushold med barn som rapporterer påtvunget fravær av ett eller flere varige forbruksvarer, økonomisk usikkerhet, to indikatorer for utdanningsdeprivasjon og yrkespassivitet (andel av barn som lever i yrkespassive hushold)).

Norge rangeres helt ned på 10.plass for utdanningsdomenet, noe som henger sammen med resultatene fra PISA-undersøkelsens skår for lesing, matematikk og vitenskap, mens landet skårer høyere for komponenten som måler grad av deltakelse. Her kan det hevdes at det første målet ikke uten videre har noen betydning for barns velbefinnende her og nå, men kan få betydning for deres videre livssjanser (indicator of *well-becoming* not *well-being*).

For bolig og nærmiljødomenet rangeres Norge høyest. Dette domenet anses som en god indikator på alvorlighetsgraden av inntektsfattigdom og mulighetsfattigdom.

En sensitivitetsanalyse viser at for landene under ett kan den relative fattighetsraten forklare over halvdel av samlet velbefinnende. To subjektive indikatorer, nemlig *tilfredshet med livet* og *om klassekamerater er snille og hjelpsomme* er blant de ti indikatorer som har høyest korrelasjon med dette samlemålet.

En annen påpeking er at det ser ut ikke til å spille noen rolle for barns samlede velbefinnende om foreldrene arbeider eller ikke. Fravær av arbeid får bare betydning om det resulterer i fattigdom eller deprivasjon.

Samleindeksen er sterkt korrelert med nasjonal velstand (GDP per capita). Ulikhet (målt ved GINI-indeksen forklarer 63 prosent av variasjonen i barns velbefinnende (når Malta, Romania og Bulgaria ekskluderes p.g.a. manglende data). Derimot har ikke samlemålet noen sammenheng med et lands andel av familier som representerer nye former (alenemødre m.v.). Det henger trolig sammen med at for eksempel de nordiske landene har en sosialpolitikk som beskytter mot eller kompensere for familieoppløsning.

Et lands sosiale utgifter til familier og barn forklarer 45 prosent av variasjonen i barns velbefinnende og det synes å være sterkest sammenheng med utgifter til tjenester (in-kind) enn med kontantoverføringer.

## Konklusjon

Jeg støtter konklusjonen til Joseph Stiglitz, Amartya Sen og Jean-Paul Fitoussi i sin rapport til OECD om måling av økonomisk og sosialt framskritt ([www.stiglitz-zen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-zen-fitoussi.fr)). Man bør finne fram til mål som komplementerer tradisjonelle mål med mål som fanger opp folks velbefinnende. Men det er ikke noe enkelt mål som kan fange opp det siste fordi det er noe flerdimensjonalt. De foreslår lignende dimensjoner som er omfattet i The Economist Intelligence Unit. De foreslår å utvikle og

implementere robuste, reliable mål på sosiale relasjoner, politisk frihet og usikkerhet som kan vise seg å predikere livskvalitet. Slike objektive indikatorer kan med fordel suppleres med subjektive indikatorer på livskvalitet.

Ellers bør det utvikles ulike sett av indikatorer for ulike utsatte grupper i befolkningen, for eksempel for innvandrerbefolkningen, befolkning i storby versus utkant, barn og eldre (gamle): Mens ulikhet forklarer mye av variasjonen i barns velbefinnende, har den ingen forklaringskraft for variasjonen i hele befolkningens velbefinnende.

**Kilder:**

Boarini, Romina, Asa Johansson og Marco Mira d'Ercole (2006): *Alternative Measures of Well-Being*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD: Paris.

Amarty Sen (2009): *The Idea of Justice*, chapter 13 Happiness, Well-being and Capabilities, London: Allen Lane