

Innhold

1	Oppsummering.....	4
2	Innledning.....	5
2.1	Mål for Nasjonal livskvalitetsstrategi.....	6
2.2	Bakgrunn for den nasjonale livskvalitetsstrategien	6
2.3	Hva er livskvalitet	8
2.4	Forholdet mellom livskvalitet, bærekraft og FNs bærekraftsmål.....	11
2.5	Forholdet mellom livskvalitet, helse og folkehelse.....	12
3	Livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen.....	13
3.1	Utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet	14
3.2	Forholdet mellom BNP og livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen 16	
3.3	Livskvalitet som del av velferdspolitikken	19
4	Monitorering og kunnskapsutvikling.....	21
4.1	Nasjonale målinger: Livskvalitet i Norge	22
4.2	Lokale målinger: Fylkehelseundersøkelsene	24
4.3	Målinger av livskvalitet blant barn og unge	25
4.4	Befolkningens opplevelse av hva som er viktig for et godt liv.....	26
4.5	Forskning og kunnskapsutvikling.....	28
5	Prioritering og politikkutvikling.....	29
5.1	Utvikling og etablering av et indikatorrammeverk for livskvalitet	30
5.2	Metoder, verktøy og tiltak: Livskvalitetsmål i politiske og administrative beslutningsprosesser på tvers av sektorer	32
5.2.1	Systemer for gjennomføring av nasjonale og regionale målinger av livskvalitet	33

5.2.2	Livskvalitet inn i lowerket	34
5.2.3	Tverrsektorielt eierskap	34
5.2.4	Livskvalitet inn i aktuelle stortingsmeldinger	35
5.2.5	Temaveileder til utredningsinstruksen: Helse og livskvalitet.....	36
5.2.6	Livskvalitet som del av en styringsmodell	39
6	Nordisk og internasjonalt samarbeid	43
6.1	Nordiske erfaringer – muligheter og samarbeid	44
6.2	Internasjonale erfaringer – muligheter og samarbeid.....	46
7	Innsatsområder og anbefalinger for det videre arbeidet med livskvalitet i strategiperioden 2024-2030	48
7.1	Etablere systemer for livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen	48
7.2	Prioritering og politikkutvikling	49
7.3	Nordisk og internasjonalt samarbeid.....	50
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	51
9	Sammendrag av SSB - rapporten «Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge»	51
	Referanser.....	59

1 Oppsummering

Med Nasjonal livskvalitetsstrategi ønsker regjeringen å legge frem en strategi som gir bedre og mer helhetlige mål på samfunnsutviklingen som speiler befolkningens opplevelse av hva som er viktig for et godt liv. Regjeringens mål er også at strategien skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet. Nasjonal livskvalitetsstrategi er forankret i Folkehelsemeldingen Meld. St. 15 (2022-2023) og skal vise retningen for hvordan vi kan gå fra dagens målinger av befolkningens livskvalitet til å utvikle politikk som tar hensyn til det som er viktig for god livskvalitet.

Strategien vektlegger styrking av særlig fire faktorer: (1) målesystemer og monitorering av livskvalitet i Norge, (2) kunnskap om årsaker til livskvalitet og til økt ulikhet i livskvalitet, (3) koordinering og samarbeid innen feltet, og (4) politikkutvikling som blant annet bygger på livskvalitetsmålinger og forskning, lover, samfunnsøkonomiske vurderinger og rapporteringer til Stortinget.

Norge har gjennom mange tiår utviklet en god velferds- og samfunnsøkonomisk modell som legger vekt på mye av det som er viktig for befolkningens livskvalitet. Norge har også en befolkning med gjennomgående god livskvalitet, men den er ujevnt fordelt og for noen grupper går utviklingen i feil retning. Personer med lav utdanning, med økonomiske vansker, som er arbeidsløse, har psykiske plager eller nedsatt funksjonsevne, har lavere livskvalitet enn befolkningen for øvrig. En opphopning av slike leveårsbelastninger er særlig forbundet med lav livskvalitet. Det er en nedgang i livstilfredshet blant unge som delvis kan skyldes mer negative framtidserventninger til utdanningsmuligheter, arbeidsmarkedet og muligheten for et godt liv. Det er behov for en jevnere fordeling av livskvalitet på tvers av befolkningsgrupper. Det er likeledes behov for en sterkere og tydeligere innsats for å bekjempe klimaendringer, stoppe tap av biologisk mangfold og følge opp bærekraftsmålene. Dette er viktig for livskvaliteten til både nåværende og fremtidige generasjoner.

Med denne strategien ønsker regjeringen å ytterligere forsterke innsatsen på feltet. Strategien beskriver de viktigste innsatsområdene for nå målene. Den tar for seg utarbeidelse av et system for regelmessige og helhetlige nasjonale, regionale og lokale målinger av befolkningens livskvalitet. Den understreker betydningen av å utvikle indikatorer som kan brukes for å følge med på utviklingen og som kan legges til grunn for samfunns- og politikkutforming. Strategien omtaler forholdet til FNs bærekraftsmål, folkehelsearbeidet og forholdet mellom BNP og livskvalitet. Viktige virkemidler som omtales er livskvalitet inn i lowerket, ny temaveileder til utredningsinstruksen om helse og livskvalitet, betydningen av det tverrsektorielle eierskapet, forankring av livskvalitet i ulike meldinger og andre lands erfaringer med å bruke livskvalitet som del av en styringsmodell. Internasjonalt og nordisk er området

«livskvalitetsøkonomi» i utvikling. Strategien løfter derfor frem om, og eventuelt hvordan dette bør utredes også i en norsk kontekst, og hvordan vi eventuelt kan dra nytte av nordisk og internasjonalt samarbeid innen området. Internasjonale erfaringer viser at politisk engasjement på høyt nivå er viktig i arbeidet med å bruke livskvalitet som del av en styringsmodell. Regjeringen vil vurdere om strategien skal følges opp av en forpliktende handlingsplan som sikrer tverrsektorielt eierskap og oppfølging av innsatsområdene og anbefalingene som er beskrevet i kap 7.

2 Innledning

Livskvalitet handler om gode liv. Det handler om felles verdier, samfunnsgevinster og sosial rettferdighet. God livskvalitet er en felles verdi på tvers av grupper, kommuner, regioner og land. Det gir et felles mål som kan forene ulike fagområder og politiske skillelinjer. God livskvalitet fremmer helse og mestring og kan styrke motstandskraften i møte med ulike belastninger. I tillegg har god livskvalitet i befolkningen positive konsekvenser for samfunnet som helhet. Dette inkluderer mindre sykefravær, lavere dødelighet og bedre livsutfall for den enkelte. Å vektlegge livskvalitet kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller og skape et mer rettferdig samfunn. Det krever både politisk vilje og engasjement.

Beslutningen om å utarbeide en Nasjonal livskvalitetsstrategi med fokus på livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen og å utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet er forankret hos regjeringen og i Folkehelsemeldingen St.15 (2022-23)

(1). Med «livskvalitet som mål *på* samfunnsutviklingen» menes at livskvalitet skal være en indikator på om vi er på rett vei. Med «livskvalitet som mål *for* samfunnsutviklingen» menes hvilken vei vi skal gå.

Helse- og omsorgsdepartementet har ledet arbeidet med strategien som er utviklet med innspill fra en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og SSB, samt Menon Economics. I tillegg har flere statlige sektorer, både på departements- og direktoratsnivå, KS og representanter fra statsforvalterembeter, fylkeskommuner, kommuner, samt frivillige og ideelle organisasjoner bidratt med innspill. Strategien ble sendt på innspillsrunde i mars 2024. Innspillene har vært viktige for utviklingen av selve

-
- *Med livskvalitet som mål **på** samfunnsutviklingen menes at livskvalitet skal være en indikator på om vi er på rett vei*
 - *Med livskvalitet som mål **for** samfunnsutviklingen menes hvilken vei vi skal gå*
-

strategien, men danner også et grunnlag for det videre arbeidet i strategiperioden 2024-2030.

2.1 Mål for Nasjonal livskvalitetsstrategi

Med nasjonal livskvalitetsstrategi ønsker regjeringen å utvikle mål og virkemidler for å sikre en samfunnsutvikling som reflekterer befolkningens opplevelse av hva som er viktig for et godt liv og som sikrer en god og jevn fordeling av livskvalitet i befolkningen. Kunnskap fra målinger av livskvalitet i befolkningen, indikatorer for livskvalitet og kunnskap om hvordan livskvalitet fordeler seg i befolkningen skal benyttes i politiske beslutningsprosesser. Slik kan det utvikles tiltak som er mer i tråd med innbyggernes egne behov. Det kan igjen bidra til et mer rettferdig samfunn og et styrket demokrati.

Strategien skal vise veien fra dagens målinger av befolkningens livskvalitet og indikatorrammeverket til faktisk politikktutforming. Denne veien vil bestå av en rekke ulike bestanddeler som helhetlige nasjonale, regionale og lokale målinger av befolkningens livskvalitet og et indikatorrammeverk som gjør at vi kan følge med på utviklingen. Dette er helt nødvendige, men likevel ikke tilstrekkelige forutsetninger for å nå målet om livskvalitet som et mål på og for samfunnsutviklingen. Andre virkemidler for nå målet er lov- og regelverk, retningslinjer og veiledning som sikrer tilstrekkelig etterlevelse av målet i alle sektorer. Både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er det nødvendig med en økonomisk innretning og styringsverktøy som sikrer større samsvar mellom økonomisk utvikling og befolkningens livskvalitet. Veien fra målinger til politikktutforming er nærmere omtalt i kap 5.2.

Med Nasjonal livskvalitetsstrategi ønsker Norge å bidra inn i arbeidet med å utvikle en nordisk modell for hvordan livskvalitet kan brukes som et mål på og for samfunnsutviklingen. Det nordiske samarbeidet er omtalt i kap 6.1.

2.2 Bakgrunn for den nasjonale livskvalitetsstrategien

Livskvalitet sammenfaller ikke nødvendigvis med økonomisk velstand. I løpet av det siste ti-året har det vært økende interesse og engasjement for livskvalitet både internasjonalt og i norske fagmiljøer. Stadig flere land anvender nå befolkningens livskvalitet som supplerende mål på samfunnsutviklingen i tillegg til BNP. FN (2) peker på at årsaken til den økende globale interessen har sitt utspring i behovet for å imøtekomme de sammensatte og sammenvevede utfordringene og krisene verden står overfor i det 21. århundret. Eksempler er klimautfordringer og miljøforringelse, pandemier, sosiale forskjeller og hurtige teknologiske endringer. I møte med dette trenger politikere og beslutningstakere et verktøy som favner fenomener som har verdi

for folks liv og dermed også for samfunnet, og som i mindre grad er knyttet til økonomisk vekst. Dette kan fremme beslutningstaking som er til det beste for mennesket, planeten, fred og partnerskap.

I Norge ble livskvalitet som mål på samfunnsutviklingen omtalt allerede i Nasjonalbudsjettet for 2010 (3) og senere i Folkehelsemeldingen (2012-2013) God helse – felles ansvar (4), hvor behovet for å utvikle bedre mål på samfunnsutviklingen og begrepet «brutto nasjonal livskvalitet» er benyttet. I Folkehelsemeldingen Mestring og muligheter (2014-2015) (5) omtales også behovet for data og indikatorer som dekker ulike aspekter av livskvalitet. Nødvendigheten av å utvikle gode mål og indikatorer på livskvalitet er også omtalt i Meld.St.29 (2016-2017) Perspektivmeldingen. Oppfølging av meldingene resulterte i rapporten «Gode liv i Norge» i 2016 (6) om måling av livskvalitet. Rapporten er utarbeidet av Helsedirektoratet i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB), Folkehelseinstituttet og Velferdsforskningsinstituttet NOVA/Oslo Met. Hovedanbefalingen i rapporten var at helhetlig informasjon om livskvalitet bør inkluderes som grunnlag både for helsepolitikken og for øvrige politikkområder. Med bakgrunn i denne rapporten er et målesystem blitt utviklet og testet (7), og SSB gjennomførte den første nasjonale målingen av befolkningens livskvalitet i 2020. Det er deretter gjennomført nasjonale målinger i 2021, 2022 og 2023, samt en rekke målinger i fylker og kommuner som sikrer informasjon om livskvalitet på lokalt nivå. De nasjonale målingene utgjør bærebjelken i arbeidet med livskvalitet i Norge.

Helserelatert livskvalitet har også vært et hovedspørsmål i utviklingen de siste 20 år av helseøkonomiske analyser hvor helseøkonomiske forskningsmiljøer ved universitetene har vært sentrale. Viktige spørsmål i helseøkonomisk forskning har blant annet vært om «tapte leveår» eller «vunne leveår» er et for snevert mål på tap og gevinst ved å innføre nye behandlingsmetoder, og på hvilken måte kvalitet i leveårene kan måles og verdsettes. En omtale av hvordan helse og livskvalitet kan inngå i utredninger og samfunnsøkonomiske analyser finnes i kap. 5.2.5.

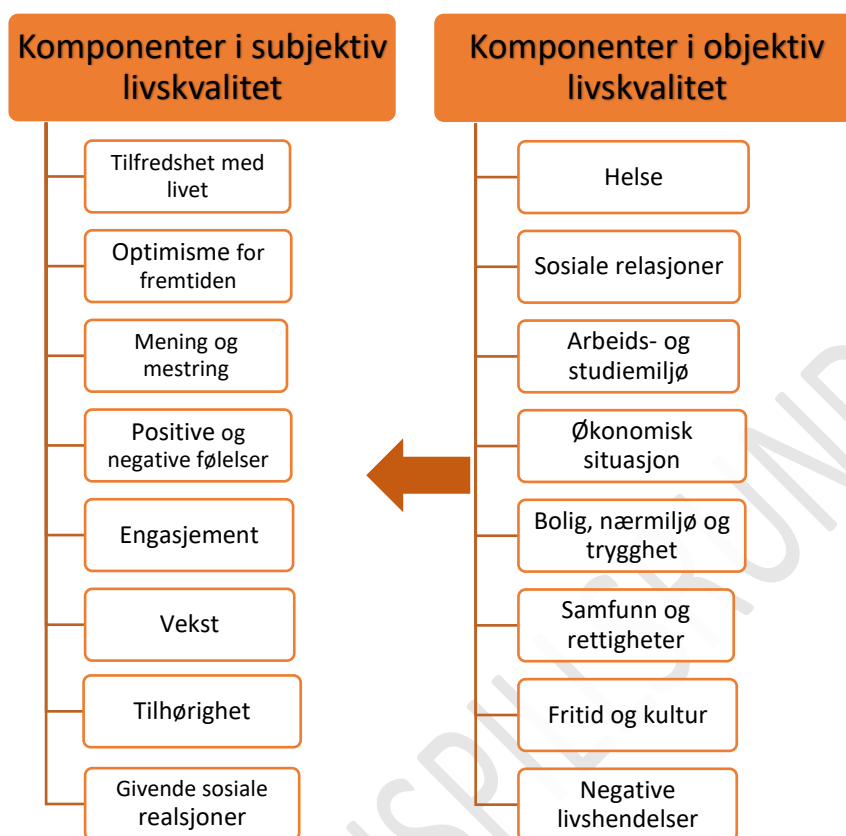
Utviklingen i Norge har gått parallelt med utviklingen i en rekke land. OECD har gjennom sitt "Better Life Initiativ" fra 2011 vært en viktig drivkraft i arbeidet med å sette livskvalitet på den politiske dagsorden. New Zealand lanserte som første land i verden i 2019 et livskvalitetsbudsjett (Wellbeing Budget) og utgir nå dette hvert år som en viktig del av statsbudsjettet. (8) Land som Skottland, Island, Finland og Wales følger nå New Zealand i omleggingen til en livskvalitetsøkonomi («wellbeing economy»). Dette temaet er nærmere omtalt i kap 5.2.6.

Regjeringen ønsker å utvikle en modell som vektlegger livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen og som løfter livskvalitet fra å være en subjektiv og individuell tilstand eller opplevelse, til å være en kollektiv verdi som myndighetene kan fremme, legge til rette for og styre etter på samfunnsnivå. Dette er bakgrunnen for at regjeringen har besluttet å utarbeide en nasjonal livskvalitetsstrategi.

2.3 Hva er livskvalitet

Livskvalitet handler om det som «virkelig betyr noe» i menneskers liv. Begrepet brukes ofte for å beskrive rent subjektive opplevelser som tilfredshet, glede, mestring og mening, men også om ytre objektive levekårsforhold som arbeidsliv, inntekt og boforhold (9). Internasjonalt benyttes i hovedsak begrepet «wellbeing» som kan oversettes med både livskvalitet, velvære og trivsel. I arbeidet med den nasjonale strategien har vi besluttet å konsekvent benytte begrepet livskvalitet. Det omfatter kvaliteten på hele livet og dekker både den subjektive livskvaliteten og de objektive komponentene som påvirker den subjektive livskvaliteten. Livskvalitet er også det begrepet som benyttes i nasjonale og regionale målinger av befolkningens livskvalitet.

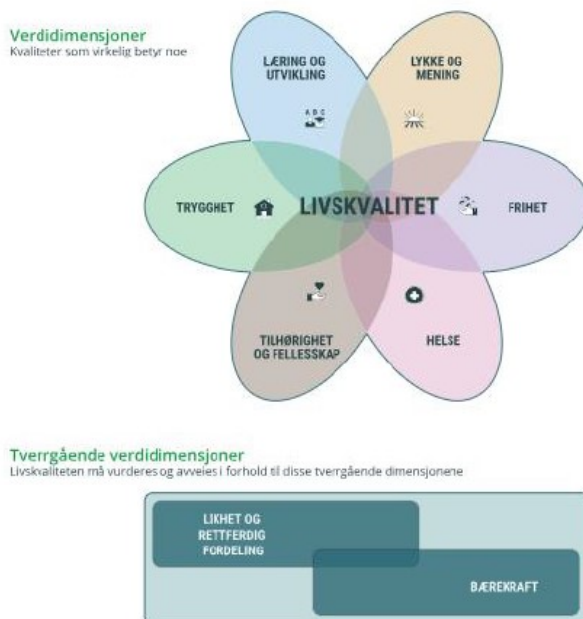
Fordi livskvalitet handler om opplevelsen av å ha et godt liv, det som gjør livet bra og det som virkelig betyr noe i menneskers liv, er det bred enighet om at når livskvalitet skal måles, må målingene inneholde både subjektive og objektive komponenter og kvantitative og kvalitative faktorer. En slik forståelse av hva målinger av livskvalitet bør inneholde er i tråd med hvordan livskvalitetsbegrepet benyttes av OECD og Eurostat, EUs statistikk- kontor, samt hvordan begrepet er definert innen livskvalitetsarbeidet i Norge. I de nasjonale målingene av livskvalitet som er utarbeidet på bakgrunn av rapporten «Livskvalitet – Anbefalinger for et bedre målesystem» (7) inngår de subjektive og objektive komponentene som vist i figur 1:



Figur 1. Subjektive og objektive komponenter som inngår i livskvalitet

De objektive komponentene omfatter forhold som kan påvirke den subjektive livskvaliteten. Komponentene i både subjektiv og objektiv livskvalitet har vært viktige i arbeidet med å utvikle et indikatorrammeverk som kan benyttes både til å følge utviklingen i befolkningens livskvalitet og til politikktutforming. SSB har i sin rapport om indikatorrammeverket (10) for livskvalitet omtalt noen av de viktigste ideene som livskvalitetsbegrepet rommer: For det første handler det om å fremheve de ikke-materielle sidene ved et godt liv. Det andre er søkelys på mål fremfor midler og å måle det som virkelig betyr noe. For det tredje er livskvalitet et begrep som skal bidra til å se helheten i menneskers liv. Viktige verdier som inngår i livskvalitetsbegrepet er illustrert i figur 2 hvor bladene i denne «livskvalitetsblomsten» representerer de viktigste verdiene og som vist seg å ha stor oppslutning i befolkningen.

Et rammeverk for livskvalitet



Figur 2. Livskvalitetens verdidimensjoner (11).

I figuren representerer «*lykke og mening*» den subjektive livskvaliteten som følelser, mening og engasjement, mens «*frihet*» representerer evnen til å realisere egne ønskemål og styre sitt eget liv. «*Helse*» omfatter både egen og nærståendes fysiske og psykisk helse. Verdien «*tilhørighet og fellesskap*» representerer kvaliteten på ulike typer fellesskap som relasjoner til familie, venner og kolleger og hvor sosial støtte og opplevelse av tilhørighet er viktig. Verdien «*trygghet*» representerer fravær av ulike former for risiko og hendelser som kan true blant annet fysisk integritet og tilfredsstillende av grunnleggende behov. Tilgang til sosiale nettverk og helsetjenester er også viktige aspekter ved trygghet. «*Læring og utvikling*» handler om muligheten til å lære og utvikle seg slik at man kan bruke sine evner, sosiale kompetanse og kunnskaper. De to tverrgående dimensjonene i figur 2 er grunnleggende verdier som er av betydning for livskvalitet: Likheter og rettferdig fordeling og verdien av en bærekraftig utvikling.

Verdiene som er vist i figur 2 er utgangspunkt for forslag til dimensjoner og indikatorer for livskvalitet slik de er utviklet av SSB og ble presentert i rapporten *Anbefalinger for et bedre målesystem* (7) og i rapporten om et indikatorrammeverk for måling av livskvalitet i Norge (10). En nærmere omtale av indikatorrammeverket finnes i kap. 5.1, mens et sammendrag av rapporten finnes i kap. 9.

2.4 Forholdet mellom livskvalitet, bærekraft og FNs bærekraftsmål

Å fremme livskvalitet på samfunnsnivå handler om å skape samfunn som er aktive, motstandsdyktige og bærekraftige både lokalt, nasjonalt og globalt. Livskvalitet forener de helsemessige, økonomiske, sosiale og miljømessige dimensjonene for en bærekraftig utvikling (12). I SSBs rapport «Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge» omtales tre «bærekrafts imperativer»: Tilfredsstille menneskelige behov, sikre sosial rettferdighet og respektere miljømessige grenser. De viktigste temaene innenfor hvert imperativ er å henholdsvis utrydde ekstrem fattigdom, fremme menneskers muligheter, sikre politisk deltakelse og rettferdig fordeling, samt bekjempe klimaendringer og stoppe tap av biologisk mangfold (13). Å tilfredsstille menneskelige behov og sikre sosial rettferdighet er helt i tråd med livskvalitetsperspektivet. Frihet, trygghet, helse og selvutvikling kan oppfattes som fundamentale menneskelige behov. Å bekjempe klimaendringer og stoppe tap av biologisk mangfold er viktig både i seg selv, og for livskvaliteten til både nåværende og senere generasjoner (10). FN trekker frem at kriser som miljøforringelse, pandemier, klimaendringer, naturkatastrofer og sosial ulikhet gjør det viktigere enn noen gang å utvikle beslutningsverktøy som i større grad legger menneskelige behov til grunn for samfunnsutviklingen, fremfor målet om økonomisk vekst.

Agenda 2030 er verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling som er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål, og handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig. Bærekraftsmålene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015, med tilslutning fra alle de 193 medlemslandene. Norge var pådriver for å få målene vedtatt, og er forpliktet til å jobbe for at verden når målene innen 2030. Bærekraftsmålene representerer en ny og helhetlig tilnærming til utvikling. De omfatter alle land og berører alle deler av samfunnet. Forpliktelsene er blant annet fulgt opp gjennom Meld. St. 40 (2020-2021) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Oppfølgingen ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet et samarbeid med de øvrige departementene.

Selv om livskvalitet inngår som del av overskriften i hovedmål 3, er det ingen indikatorer knyttet til dette. Med grunnlag i nasjonale indikatorer og forslag til målepunkter slik de framgår av Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2023, har SSB i 2022 på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet etablert et «bærekraftindikatorprosjekt». SSB samarbeider med samtlige departementer og respektive underliggende fageter om gjennomgang og vurdering av relevante nasjonale indikatorer til bærekraftsmålene og delmål under disse, som supplement til FNs globale indikatorsett. Som ansvarlig for bærekraftsmål 3 Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder, har Helse- og omsorgsdepartementet involvert Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet i arbeidet med «bærekraftindikatorprosjektet». Denne gjennomgangen har endt opp med de mest

relevante indikatorer i norsk sammenheng for delmålene under mål 3, men fremdeles mangler relevante indikatorer for selve hovedmålet, mål 3.

Det nasjonale arbeidet med livskvalitet og utviklingen av indikatorrammeverket kan være en måte for Norge å følge opp bærekraftsmålene og operasjonalisere delen om livskvalitet i bærekraftsmål 3 og kan derfor være et viktig supplement til de globale og nasjonale indikatorene.

Det planlegges å legge fram en ny stortingsmelding om Norges oppfølging av bærekraftsmålene i løpet av 2024. Livskvalitet, og politikk for å fremme livskvalitet, herunder måling av livskvalitet vil kunne være et viktig tema i en slik melding.

2.5 Forholdet mellom livskvalitet, helse og folkehelse

Helse og livskvalitet henger sammen. Det som påvirker helse og livskvalitet er rimelig sammenfallende på tvers av grupper og individer. De viktigste determinantene for livskvalitet er i stor grad overlappende med helsedeterminantene, og også i stor grad sammenfallende på tvers av grupper. Livskvalitet kan sees på som en overbygning som omfatter helse, men også andre dimensjoner av hva som utgjør et godt liv. I Norstat sin undersøkelse (kap. 4.4) kommer helse opp som en av de viktigste områdene for god livskvalitet, sammen med familie, trygghet og frihet.

Livskvalitet ble opprinnelig introdusert som en del av folkehelsearbeidet i Norge i 2014/15 (5). Siden da har arbeidet med livskvalitet utviklet seg fra å være ensbetydende med en subjektiv og individuell opplevelse til også å være en kollektiv samfunnsverdi som kan benyttes til å peke ut en ønsket retning for samfunnsutviklingen. Som politikkområde er derfor livskvalitet bredere enn folkehelse og går ut over ambisjonene for folkehelsearbeidet i Norge.

Samtidig vet vi at god og jevnt fordelt helse er viktig for å nå målet om god og jevnt fordelt livskvalitet. Livskvalitet som samfunns mål vektlegger derfor også betydningen av et godt folkehelsearbeid, på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Prinsippene i folkehelsearbeidet er relevante i arbeidet med å fremme god livskvalitet. Dette gjelder for eksempel tverrsektorielt samarbeid og innsatser på tvers av forvaltningsnivåene, utjevning av ulikheter, innsats rettet mot sosiale determinanter og at tiltak skal virke best for de som trenger det mest (proporsjonal universalisme)¹. Dette er prinsipper som treffer befolkningen bredt og som skal bidra til å redusere sosiale forskjeller i både helse og livskvalitet. Folkehelse_loven § 22 forplikter statlige

¹ Helsedirektoratet 08092023: Innspill til Nasjonal livskvalitetsstrategi

myndigheter til å vurdere konsekvenser for befolkningens helse der det er relevant. Det er også tverrpolitisk enighet om de tre målene for den nasjonale folkehelsepolitikken².

Selv om mange av prinsippene er de samme, er målene for folkehelsearbeidet og livskvalitetsarbeidet likevel ikke helt sammenfallende: Målet for folkehelsearbeidet er bedre helse i hele befolkningen, mens målet for livskvalitetsarbeidet er å benytte livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen som et supplement til BNP og andre faktorer, og å utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet.

3 Livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen

Et lands BNP er et mål på verdien av alle varer og tjenester som produseres i et land, men sier ikke noe om kvaliteten på disse eller fordelingen av verdier blant befolkningen. BNP sier heller ikke noe om de varer og tjenester som produseres bidrar til å fremme livskvaliteten i befolkningen, og gir heller ikke informasjon om for eksempel utdanning og helsetilbud. Når livskvalitet skal være et mål på samfunnsutviklingen må det inneholde det BNP ikke gir informasjon om.

Denne forståelsen av hvilke begrensninger som ligger i å bare bruke et lands BNP er hovedbudskapet i rapporten «Beyond GDP» - ofte omtalt som Stiglitz-rapporten (14). I denne rapporten utarbeidet for OECD viser Stiglitz, Fitoussi og Durand hvordan overdreven avhengighet av BNP som målestokk for økonomisk ytelse vil ledet beslutningstakere som ikke så finanskrisen i 2008 komme. I rapporten understrekes følgende:

«...change the focus of our statistics from measuring the size of economic production, which is what GDP is about, to measuring what shapes the well-being of people today and that of future generations.... What you measure affects what you do» (s 7).

I tråd med anbefalingene i Stiglitz-rapporten gav Helse- og omsorgsdepartementet SSB i mars 2023 et oppdrag om å utvikle et indikatorrammeverk for livskvalitet som kan danne grunnlag for politikktutforming. Indikatorrammeverket skal gi oversikt over status og utvikling av sentrale faktorer som påvirker livskvaliteten. Det vil også være sentralt ved planlegging av innsats, vurdering av tiltak og ved å kunne gjøre framskrivinger og

² Tre hovedmål for folkehelsepolitikken: (1) Norge skal være blant de tre landene i verden som har høyest levealder; (2) Befolkningen skal oppleve flere leveår med god helse og trivsel og reduserte sosiale helseforskjeller og (3) Vi skal skape et samfunn som fremmer helse i hele befolkningen. I: Meld. St. 15 (2022-2023) Folkehelsemeldinga.

modelleringer av konsekvenser av ulike tiltak. Kap 5.1 gir en nærmere beskrivelse av indikatorrammeverket, mens et sammendrag av rapporten fra SSB om indikatorrammeverket finnes i appendiks 1.

På bakgrunn av regelmessige målinger, oppfølging av indikatorrammeverket og regel- og lovverk kan livskvalitet innlemmes i mål og prioriteringer både nasjonalt og lokalt og være en del av myndighetenes beslutningsprosesser. Landene som er langt fremme i arbeidet med å benytte livskvalitet som del av en styringsmodell bruker i stor grad økonomiske virkemidler, gjennom for eksempel ulike former for livskvalitetsbudsjettering. På lokalt nivå i Norge er slike mekanismer allerede integrert i folkehelseloven. Kommunene har derfor gode forutsetninger for å jobbe etter prinsipper som er forenlige med livskvalitet som del av en styringsmodell. På statlig nivå må det utvikles et system for hvordan livskvalitet og fordeling kan løftes frem i planer og budsjetter på tvers av sektorer. En figur som gir en oversikt over hvilke tiltak og grep som kan gjøres finnes i kap 5.2.6.

3.1 Utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet

Ulikhet i materiell trygghet eller rikdom er ofte sentralt for livskvalitet og kan manifestere seg gjennom mer kvalitative opplevelser som i hvilken grad en opplever mening, sosial støtte eller mestring av livet.

De nasjonale livskvalitetsmålinger som er gjennomført av SSB siden 2020 viser at flere grupper skårer signifikant lavere på samtlige 12 indikatorer på subjektiv livskvalitet sammenlignet med den øvrige befolkningen. Dette gjelder arbeidsledige, personer i laveste inntektskvartil, personer med lav utdanning, personer med nedsatt funksjonsevne eller med symptomer på psykiske plager, samt LHBTQ+. Andre grupper som skårer dårligere enn den øvrige befolkningen på mellom 9 og 11 av indikatorene er personer med lavinntekt, uføre, aleneboende under 45 år, personer i alderen 18-24 år og studenter/elever. Barn og unge under 18 år inngår ikke i målingene til SSB.

Den nasjonale livskvalitetsundersøkelsen fra 2023 viser i tråd med de tidligere undersøkelsene at den subjektive livskvaliteten er ulikt fordelt i befolkningen: Personer med universitets- og høgskoleutdanning, personer med høy inntekt og yrkesaktive er blant gruppene som er mest fornøyd med livet og oftere enn andre oppgir god livskvalitet. Personer som bor med samboer eller ektefelle er også blant gruppene som er mer tilfreds enn gjennomsnittet på mange av indikatorene som er med i statistikken. Personer som står utenfor arbeidslivet, personer med helseplager og enslige er blant gruppene som er mindre fornøyd med livet og som oftere opplever lav livskvalitet. Ikke-heterofile er også blant de mest utsatte gruppene.

Å delta i arbeidslivet kan være viktig for livskvaliteten og det er stor forskjell i livskvalitet når vi sammenligner arbeidsledige og arbeidsuføre med yrkesaktive. Arbeidsuføre er en gruppe med helseproblemer som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet. Vi ser også at personer med langvarige helseproblemer og personer med symptomer på psykiske plager, uavhengig av arbeidsmarkedsstatus, er blant gruppene hvor størst andel oppgir lav tilfredshet med livet, henholdsvis 42 og 62 prosent i 2023.

Personer med en annen seksuell orientering enn heterofil er også blant gruppene med dårligst subjektiv livskvalitet.

Deler av innvandrerbefolkningen er en utsatt gruppe. Ifølge levekårsundersøkelsen (SSB 2017) (15) har innvandrere i snitt dårligere levekår enn befolkningen for øvrig når det gjelder økonomi, sysselsetting, arbeidsforhold, boligstandard, sosial kontakt og helse. I perioden 2020 til 2022 levde 28 % av alle personer med innvandrerbakgrunn i Norge i vedvarende lavinntekt, sammenlignet med 11% for hele befolkningen (målt etter EU60³). Videre har 6 av 10 barn i lavinntektsgruppen innvandrerbakgrunn, ifølge en rapport fra SSB i januar 2024 (16). Store familier og lav yrkesaktivitet blant foreldrene er blant forklaringsfaktorene på dette.

Innvandrergruppen som helhet skiller seg ikke mye fra den øvrige befolkningen på mange av indikatorene, til tross for i snitt å ha dårligere levekår. Samtidig er det et stort og sannsynlig selektivt frafall av innvandrere som kan påvirke dette resultatet. Innvandrere er en gruppe med store variasjoner, og andelene som oppgis i tabellene skjuler til en viss grad at det kan være store forskjeller i livskvalitet mellom innvandrere med ulik landbakgrunn, oppholdsgrunnlag og botid i Norge.

Den nasjonale livskvalitetsundersøkelsen har blitt gjennomført fire år på rad, fra 2020-2023. Tilfeldigheter gjorde at gjennomføringen av alle tre første rundene sammenfalt med store endringer i verdenssituasjonen. Den første runden av spørreundersøkelsen i mars 2020 foregikk idet samfunnet stengte ned på grunn av pandemien. Året etter, i mars 2021, levde vi under en rekke restriksjoner og noen steder i landet, som Oslo, stengte ned igjen. Ved gjennomføringen av undersøkelsen i mars 2022, var krigen i Ukraina akkurat brutt ut. Ved undersøkelsen som ble gjennomført i mars 2023, pågikk fortsatt krigen i Ukraina og det var en periode med sterk prisvekst og økende renter. Det er vanskelig å vite akkurat hvilken innvirkning de ulike omstendighetene har hatt på resultatene av undersøkelsene, men det er sannsynlig at folk har følt mer på stress og bekymring enn de ellers ville ha gjort. Uansett viser livskvalitetsundersøkelsen at den gjennomsnittlige tilfredsheten med livet og opplevelsen av mestring, engasjement og ulike følelser har vært relativt stabil i perioden fra pandemien inntraff i 2020, men flere

³ Kodeliste for lavinntekt: Husholdninger har lavinntekt dersom disponibel ekvivalensinntekt er under 60 prosent av medianinntekten

rapporterte om lav tilfredshet i årene 2021 (28.7%) og 2022 (28.4%), mot 23.1% i 2020 og 25.6% i 2023.

Andre indikatorer ser ut til å være mer påvirket av den økonomiske situasjonen i 2023 med sterk prisvekst og økende renter. Befolkningens tilfredshet med egen økonomiske situasjon har sunket fra 6,6 i 2021 til 6,2 i 2023, på en skala fra 0-10. Endringen i opplevelsen av egen personlige økonomi er ulik for ulike grupper, og nedgangen i tilfredsheten er stor for blant annet unge, arbeidsledige, studenter og enslige forsørgere. Eldre og pensjonister har derimot ikke opplevd en nedgang i tilfredshet med sin økonomiske situasjon.

SSB skal i løpet av 2024 gjennomføre analyser om sosial ulikhet i livskvalitet. I analysen skal SSB studere hvilke kategorier som gir størst «utslag» på livskvalitet, og interaksjonseffekter som viser om effekten av noen kategorier (f.eks. arbeidsledighet) er ulik basert på en annen kategori (f.eks. nedsatt funksjonsevne).

De nasjonale, regionale og lokale målingene av livskvalitet vil sammen med valg av indikatorer i indikatorrammeverket og oppdraget til SSB om sosial ulikhet i livskvalitet være av stor betydning for å nå målet om å utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet i Norge.

3.2 Forholdet mellom BNP og livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen

Den internasjonale forståelsen av forholdet mellom BNP og livskvalitet omtales på følgende måte i OECD-rapporten «Beyond GDP» (14):

«Vi må bevege oss «utover BNP» når vi vurderer et lands helse, og utfylle BNP med et bredere sett av indikatorer som vil gjenspeile fordelingen av trivsel i samfunnet og dets bærekraft på tvers av dets sosiale, økonomiske og miljørelaterte dimensjoner. Utfordringen er å gjøre indikatorsettet lite nok til å være lett forståelige, men stort nok til å oppsummere det vi bryr oss mest om». (s. 13)

Brutto nasjonalprodukt (BNP) er et mål på verdien av alle varer og tjenester som produseres i et land i løpet av en gitt periode, som regel et år. BNP omfatter verdiskapingen i all markedsrettet næringsvirksomhet, offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner samt produksjon for eget bruk. BNP tallfester sentrale komponenter i et lands samlede inntekt, men det er også viktige forhold som ikke fanges opp som vurderinger av velferd, livskvalitet og levekår.

Majoriteten av befolkningen i Norge har og har hatt, høy livskvalitet. Det skyldes sannsynligvis konkrete historiske og kulturelle forhold, som i sum har gitt oss det samfunnet vi har i dag. På et overordnet nivå har vi en velferdsstat som sikrer

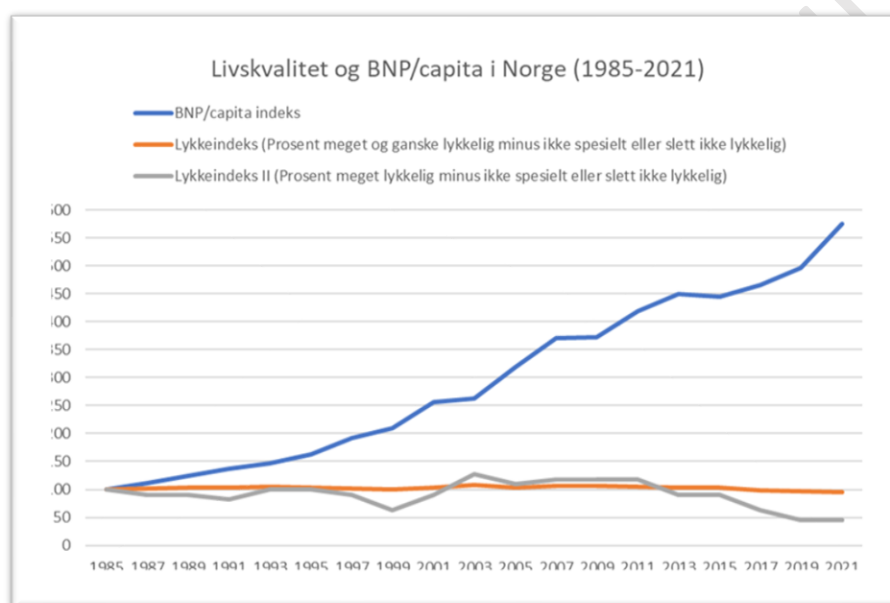
innbyggerne en rekke universelle velferdstilbud. Andre viktige momenter er for eksempel omfordeling av velstand, tillit mellom innbyggere og til styringssystemet, et velfungerende rettssystem, transparent offentlig forvaltning og et velregulert arbeidsliv. Norge har således gjennom de siste tiårene nettopp benyttet andre mål og virkemidler enn BNP for å skape den velferdsstaten vi har i dag. Også Norges rangering som nummer 2 på «Human Development Index» som omfatter alle land i verden, viser at Norge gjør mye riktig. Indeksen ble utviklet av FNs utviklingsprogram (UNDP) for å understreke at økonomisk vekst alene ikke er tilstrekkelig for å vurdere utviklingen i et land. Indeksen måler et lands gjennomsnittlige resultater på tre grunnleggende områder: Forventet levealder, Utdanning og inntekt (BNP per innbygger).

Diskusjonen om i hvilken grad økonomisk vekst er forbundet med økt livskvalitet over tid har pågått i mange tiår. I en artikkel fra 1974 hevdet Easterlin (17) at selv om tverrsnittssammenhenger mellom inntekt og subjektiv livskvalitet er tydelige både innenfor land og mellom land, har betydelige økninger i inntekt innenfor det enkelte land over tid ikke ført til en tilsvarende økning i subjektiv livskvalitet. Siden artikkelen ble publisert i 1974 har mange studier undersøkt dette «Easterlin-paradokset», uten å finne et entydig svar. Stigende inntekt har i enkelte land vært forbundet med både positiv påvirkning og livskvalitet, mens en i andre land ikke har funnet en slik sammenheng. Faktorer som manglende optimisme eller konflikter syntes å overstige effekten av stigende inntekt (18). Selv om stigende nasjonalinntekt i gjennomsnitt er forbundet med stigende nivåer av subjektiv livskvalitet, er det mange unntak. I en studie med data fra 34 nasjoner (19) fant man at en økning i BNP per innbygger faktisk var forbundet med en økning i gjennomsnittlig subjektiv livskvalitet når den ikke var ledsaget av økende inntektsulikhet i studieperioden (f.eks. I Frankrike, Italia, Irland, Finland og Japan). I motsetning til dette var en økning i BNP per innbygger ikke forbundet med en økning i gjennomsnittlig livskvalitet når den ble ledsaget av økende inntektsulikhet i studieperioden (f.eks. I Østerrike, Portugal, Belgia og El Salvador). Disse funnene kan tyde på at det ikke er økonomisk vekst i seg selv som øker innbyggeres livskvalitet, men at det heller handler hvorvidt fordelingen av BNP oppfattes som rettferdig. Forfatterne konkluderte med at «Jevn vekst er lykkelig vekst, og ujevn vekst er ulykkelig vekst».

De nordiske landene har alle høy BNP og er stabile velferdssamfunn, og ligger blant de 10 landene som skårer høyest på subjektiv livskvalitet i Verdens lykkerapport som utgis av FNs nettverk for bærekraftig utvikling. Norge har likevel falt på rangeringen i Verdens lykkerapport, og ulikheter i helse og livskvalitet er økende. I en rapport om ulikhet i helse og livskvalitet i Norge (Marmot-apporten) (20) omtales Norge som et land karakterisert ved en høy og økende levestandard for store deler av befolkningen, men også med en betydelig og økende sosial og økonomisk ulikhet. Rapporten påpeker at selv om Norge har en lang tradisjon for velferdspolitik og strukturelle mål, består og øker likevel ulikheter i helse og sosiale determinanter.

Gjennom å inkludere livskvalitet som et mål på og for samfunnsutviklingen kan vi ytterligere målrette og forsterke innsatsen. På sikt kan vi utvikle en styringsmodell som i større grad inkluderer livskvalitet, bærekraft og de verdiene som livskvalitetsarbeidet må bygge på og som er vist i «verdibloomsten» i kap 2.3.

Figur 3 illustrerer hvordan velstandsutviklingen i Norge (som BNP/capita er mål på) har økt sterkt (6-dobling) mens prosentandelen av dem som anser seg som lykkelige i forhold til ikke lykkelige har vært stabil eller nedadgående.



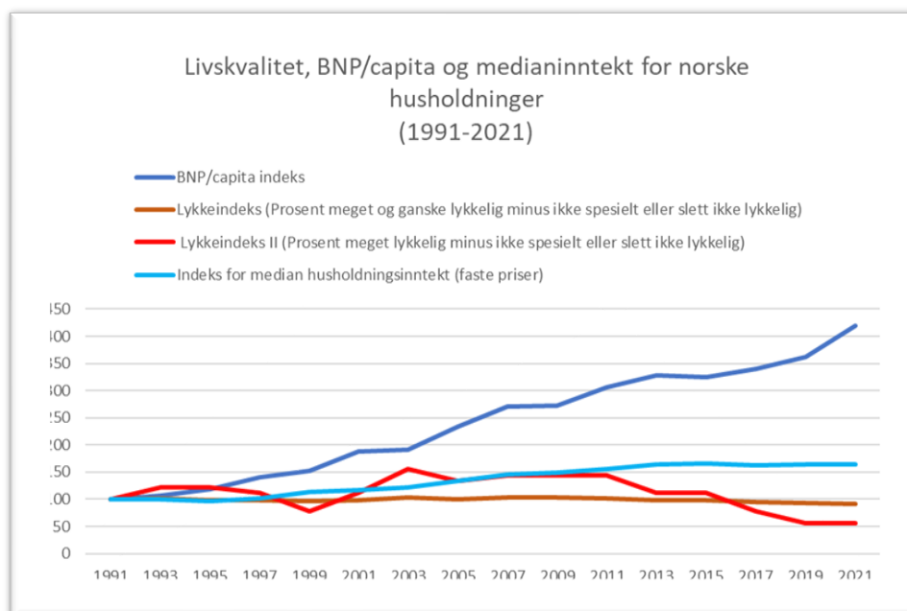
Figur 3. Subjektiv livskvalitet og BNP/capita i Norge 1985-2021⁴⁵

I figur 4 vises i tillegg medianinntekten for norske husholdninger. Det er større sammenheng mellom livskvalitet og median husholdningsvekst enn med BNP/capita. Det er et brudd i 2011 hvor livskvaliteten målt ved lykkeindeks II er stabil eller synker, mens medianinntekten øker. Nedgangen i lykkeindeksen fra 2009 til 2019 skyldes i sin helhet en nedgang i yngre aldersgrupper. I disse aldersgruppene kan en økende bekymring for hva som vil skje en i framtiden knyttet til yrkes- og utdanningsmuligheter og økonomi utgjøre viktige forklaringsfaktorer. Andre forhold som ser ut til å bidra til

⁴ Verdiene er normalisert til 100 for utgangsåret 1991 for å vise relativ utvikling over tid. Kilde: BNP-tall og medianinntekt (starter fra 1991) fra SSB, tall på livskvalitet/lykke fra Norsk Monitor

⁵ Utarbeidet av Henrik Lindhjem, Menon Economics

reduisert lykke og tilfredshet er misnøye med sosiale relasjoner og med helse, fysisk form og kropp.



Figur 4. Livskvalitet, BNP/capita og medianinntekt for norske husholdninger⁶⁷

Samlet sett viser utviklingen internasjonalt og nasjonalt og det manglende samsvaret mellom BNP og livskvalitet, at det kan være en tilleggsverdi ved å bruke livskvalitet som et supplerende mål på samfunnsutviklingen.

3.3 Livskvalitet som del av velferdspolitikken

Livskvalitet er knyttet til arbeids- og velferdspolitikken mål om å skape økonomisk trygghet, utjevning av forskjeller i inntekt og levekår, og bidra til hjelp og til selvhjelp (21).

⁶ Verdiene er normalisert til 100 for utgangsåret 1991 for å vise relativ utvikling over tid. Kilde: BNP-tall og medianinntekt (starter fra 1991) fra SSB, tall på livskvalitet/lykke fra Norsk Monitor

⁷ Utarbeidet av Henrik Lindhjem, Menon Economics

For den enkelte gir arbeid inntekt, tilhørighet og bedre levekår. Høy sysselsetting gjør også at vi kan ha gode inntektssikringsordninger som gir inntekt og frihet for dem som ikke kan jobbe. Dette sammenfaller med det som er omtalt som subjektiv og objektiv livskvalitet (jf. kap 2.3). Land med lavest livskvalitet er land med store sosiale endringer, økning i økonomiske forskjeller og bortfall av offentlige sikkerhetsnett som skaper utrygghet. Inntekt og tilgang på økonomiske ressurser gir muligheter for konsum og investeringer, og er viktige forutsetninger for høy livskvalitet. Velferden avhenger også av hvordan landets inntekt fordeles, av befolkningens helsetilstand og dødelighet, tilgangen til miljø- og rekreasjonsressurser, tilgang til fritid og omfanget av ensomhet og kriminalitet. Internasjonale undersøkelser trekker frem en forholdsvis nær sammenheng mellom verdiskapingen i et land, økonomisk ulikhet og andre indikatorer på levestandard og velferd. Men det er verdt å merke seg at høy materiell velferd ikke nødvendigvis er ensbetydende med høy livskvalitet og god folkehelse (22).

Den norske arbeidslivsmodellen er kjennetegnet ved høy organisasjonsgrad og godt partssamarbeid som har gitt den norske arbeidslivet høy produktivitet, sterk konkurransekraft og stor omstillingsevne. Modellen har også bidratt til en sammenpresset lønnsstruktur og mindre økonomiske forskjeller.

Arbeid og et trygt arbeidsliv er grunnlaget for god verdiskaping. Høy sysselsetting finansierer også velferdsordningene. Inntektssikringsordningene er utformet slik at de skal bidra til økonomisk trygghet for den enkelte, utjevne forskjeller og bidra til god økonomisk vekst. Inntektssikringsordningene og offentlige velferdstjenesters bidrag til å redusere økonomisk ulikhet er viktig for å bedre levekårene til utsatte grupper og har tidligere vist sammenheng med den generelle livskvaliteten i befolkningen.

Arbeidsmarkedspolitikken skal stimulere til god tilgang på arbeidskraft, redusere og forebygge arbeidsledighet og forhindre at personer står langvarig utenfor arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltak er et eksempel på et virkemiddel som skal styrke den enkeltes mulighet til å komme i arbeid som kan bidra til økt livskvalitet for den enkelte.

4 Monitorering og kunnskapsutvikling

«Vi må derfor spørre folk - ikke bare om generell tilfredshet, men også om glede og mestring i hverdagen, om opplevelse av mening, handlefrihet, respekt og tilhørighet, om håpløshet, stress eller press. Vi må kombinere slike data med informasjon om faktiske livsbetingelser, samfunnsforhold og bo- og arbeidsforhold – sette mennesket inn i en større sammenheng. Og så må vi følge utviklingen over tid så vi kan forstå hvem som får det verre og hvem som får det bedre - hvordan, på hvilken måte og under hvilke omstendigheter» (7)

Regjeringens mål er å sikre god kunnskap om livskvalitet i befolkningen, hvordan livskvaliteten fordeler seg blant ulike grupper, og hvordan livskvaliteten utvikles over tid. For å nå dette målet skal det gjennomføres regelmessige nasjonale, regionale og lokale livskvalitetsundersøkelser, som dekker ulike geografiske nivåer og som har god representasjon fra ulike befolkningsgrupper. Data skal benyttes til å følge utviklingen over tid og gjennomføre sektorrelevante analyser. Videre skal det nasjonale indikatorrammeverket som er under utvikling oppdateres jevnlig og videreutvikles ved behov.

Helhetlige og regelmessige livskvalitetsmålinger kan gi svar på hvordan ulike sider av livskvaliteten utvikler og fordeler seg i samfunnet. Livskvalitetsmålinger kan derfor utgjøre et viktig styringsverktøy for å prioritere innsats og evaluere endring over tid, for eksempel som følge av pandemier, endringer i befolknings sammensetninger eller konkrete tiltak som settes inn. Den nasjonale livskvalitetsundersøkelsen til SSB som ble gjennomført i mars 2021 under pandemien viser for eksempel at fornøydheten i befolkningen var signifikant lavere i mars 2021 enn i mars 2020. Det samme gjelder fremtidsoptimismen og opplevelse av mening i det daglige. Undersøkelsen viser en nedgang i 10 av 12 indikatorer på subjektiv livskvalitet mellom 2020 og 2021. Denne nedgangen sammenfaller med endringer i levekår, blant annet foreligger det en økning i andelen som oppgir å ha helseproblemer eller psykiske plager, søvnproblemer, smerter, lite sosial kontakt og som opplever å være ensomme. I sum ser det ut til at mengde restriktive tiltak under en pandemi har direkte effekt på livskvaliteten i befolkningen. Denne effekten ser ut til å variere med tiltakenes intensitet eller varighet, og det antas at livskvaliteten returnerer til et mer «normalt» nivå når trykket avtar (9).

Gjennomsnittlig tilfredshet i befolkningen har tatt seg opp siden «lavpunktet» i 2021, men er fortsatt i 2023 lavere enn den var i mars 2020. Den er også lavere enn i undersøkelser gjennomført før pandemien (for eksempel i Folkehelseundersøkelsene

(23) og Gallup World Poll⁸). Opplevelse av mening, engasjement og positive følelser har endret seg lite eller ingenting siden 2021 og tilfredshet med fysisk helse har fortsatt å synke. Tilfredsheten med psykisk helse har heller ikke bedret seg. Nyere data fra fylkeshelseundersøkelsene viser at nivået på de fleste livskvalitetsindikatorne er lavere enn både før og under pandemien (23), og dette gjelder på tvers av både alder, kjønn og utdanning.

Målingene er av stor betydning for å få mer kunnskap om eksempelvis utviklingen i livskvalitet under og etter en pandemi. Faktorene som inngår i både de nasjonale og lokale målingene av livskvalitet i befolkningen skal sammen med indikatorrammeverket nettopp danne en kunnskapsbase for arbeidet med å utvikle livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen i Norge. I tillegg kan de internasjonale målingene som publiseres i «Verdens lykkerapport – World Happiness Report» og «Human Development Index» være en indikator på utviklingen i Norge sammenlignet med andre land.

4.1 Nasjonale målinger: Livskvalitet i Norge

Det er to hovedkilder til kunnskap om befolkningens livskvalitet. Det ene er registerdata, det vil si opplysninger om livskvalitet som kan hentes ut fra offentlige registre, og som dekker hele befolkningen. Registerne dekker bare de objektive sidene ved livskvaliteten, slik som inntekt og formue, kriminalitet, sysselsetting, utdanning, dødelighet/levealder og enkelte sider ved boforholdene. Registerdataene dekker imidlertid ikke alle relevante sider ved den objektive livskvaliteten.

For også å kunne dekke de subjektive aspektene ved livskvaliteten, er det nødvendig å gjennomføre utvalgsundersøkelser og spørre folk om hvordan de har det.

SSB har gjennom en årrekke gjennomført spørreundersøkelser om befolkningens levekår, den første i 1973. I de senere år har de nasjonale levekårsundersøkelsene blitt samordnet med undersøkelsene som Norge er forpliktet til å gjennomføre som en del av EØS-avtalen, EU-SILC (European Union Survey of Income and Living Conditions). Disse undersøkelsene gjennomføres årlig, og består av tre deler: En del er en kjerne av spørsmål som er fastsatt av Eurostat (EUs statistiske kontor), en annen del er også fastsatt av Eurostat, men består av temaer som varierer fra år til år, mens en tredjedel er nasjonalt bestemt. Andre utvalgsundersøkelser som gir informasjon om aspekter ved befolkningens livskvalitet er Helseundersøkelsen (EHIS), Arbeidsmiljøundersøkelsen, Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og Tidsbruksundersøkelsen.

⁸ <https://www.gallup.com/analytics/318875/global-research.aspx>

Sammen med registerdata gir disse utvalgsundersøkelsene mye og viktig informasjon om befolkningens livskvalitet. Men som Helsedirektoratets rapport fra 2016 pekte på, har de noen svakheter. Ett av dem er at den subjektive livskvaliteten er forholdsvis dårlig dekket. En annen svakhet er at de gjennomføres som telefonintervjuer, som kan føre til en underrapportering av negative følelser og vurderinger. En tredje svakhet er at mulighetene for å se sammenhenger på tvers begrenses av temaroteringen.

Et nytt målesystem med anbefalte spørsmål og metoder for gjennomføring av livskvalitetsmålinger i Norge ble presentert i 2018 i rapporten «Livskvalitet: Anbefalinger for et bedre målesystem» (7). Rapporten gir både anbefalinger om måleverktøy for helhetlig måling av livskvalitet (egen livskvalitetsundersøkelse) og et minimumsbatteri av spørsmål som kan benyttes i undersøkelser som ikke alene setter søkelys på livskvalitet, eller som er av mindre omfang, men hvor en ønsker å dekke sentrale komponenter av livskvaliteten.

Helsedirektoratet har fra og med 2020 finansiert årlige SSB-undersøkelser av befolkningens livskvalitet. Disse undersøkelsene gjennomføres på web, slik at deltakerne ikke må forholde seg til en intervjuer. Undersøkelser som dette muliggjør også større utvalg enn det som er vanlig i levekårsundersøkelsene.

Det anbefalte målesystemet for en helhetlig måling av livskvalitet danner grunnlaget for de nasjonale befolkningsundersøkelsene om livskvalitet. Fra og med 2022 ble livskvalitet opprettet som en egen offisiell statistikk på SSB.no, og sentrale deler av undersøkelsen publiseres som tabeller i SSBs statistikkbank. SSB har besluttet at statistikken skal begrenses til subjektive livskvalitetsdimensjoner og følgende indikatorer er med i statistikken: *Tilfredshet med ulike livsområder*; (livet alt i alt; fysisk og psykisk helse; stedet man bor; fritid til rådighet; økonomisk situasjon); *Tilfredshet med livet alt i alt*; *Mening og mestring* (optimisme for fremtiden; opplevelse av mening; opplevelse av engasjement; opplevelse av mestring; givende sosiale relasjoner) og *Positive og negative følelser*. Indikatorene brytes ned på ulike bakgrunnskjennetegn som kjønn, alder, utdanningsnivå, inntekt, økonomisk status, samlivsform, landbakgrunn mfl. Det bør vurderes om spørsmålet «Hva er et godt liv for deg?» fra survey gjennomført av Norstat våren 2023 (se kap 4.3) bør inkluderes i de nasjonale målingene.

Systemet har fortsatt noen svakheter. Livskvalitetsundersøkelsene har et høyere frafall enn undersøkelsene som gjennomføres som telefonintervju. Frafallet er særlig høyt blant dem med lav utdanning og blant dem som er over 80 år. Det er også betydelig høyere blant personer med innvandrerbakgrunn. Dette er grupper som også har relativt stort frafall i andre spørreundersøkelser, men den webbaserte innsamlingsmetoden ser ut til å forsterke disse problemene.

Livskvalitetsundersøkelsen dekker ikke barn og unge under 18 år, og gir ikke informasjon om for eksempel minoriteter som samer. Systemet i dag gir heller ikke tall på lavere geografisk nivå enn fylke.

Samlet sett peker disse svakhetene på behovet for å etablere et system som sikrer representativitet fra gruppene nevnt over og som muliggjør årlige datainnsamlinger i tillegg til allerede eksisterende datakilder.

4.2 Lokale målinger: Fylkehelseundersøkelsene

Folkehelseinstituttet har siden 2019 målt livskvalitet på lokalt nivå gjennom Fylkehelseundersøkelsene (FHUS). Disse undersøkelsene har som mål å gi et bilde av folkehelseutfordringer på regionalt og lokalt nivå og bidra til kunnskap som kan brukes i det tverrsektorielle kommunale og fylkeskommunale folkehelsearbeidet. Dataene som samles inn bidrar til at fylkeskommuner, kommuner, helseforetak og andre aktører kan utvikle og gjennomføre målrettede folkehelseiltak og politikk. Undersøkelsene gjennomføres primært på web. Store utvalg har gitt data på kommunenivå, og i en del tilfeller, også på mindre geografiske enheter, som for eksempel bydeler og gir data for minoriteter som for eksempel samer.

FHUS har som formål å oppfylle fylkenes forpliktelser etter folkehelselovens § 21 «Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i fylket. Fylkeskommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne». Livskvalitetsspørsmål ble inkludert i undersøkelsen i 2019.

Ettersom FHUS har flere formål, er det det såkalte «minimumsbatteriet» fra det ovenfor omtalte måleverktøyet som ble tatt inn med enkelte tilleggsspørsmål som for eksempel lykke og takknemlighet og trivsel i nærmiljøet. Minimumsbatteriet ligger fast i alle FHUS for å sikre sammenlignbare data på tvers av ulike undersøkelser og regioner, over tid og mot tilsvarende spørsmål i SSBs nasjonale undersøkelser. Dette batteriet dekker sentrale domener av livskvaliteten, og dekker både subjektive og objektive komponenter.

I likhet med SSBs livskvalitetsundersøkelser, har FHUS noen av de samme svakhetene. Unge under 18 år er ikke dekket, og det er forholdsvis lav respons blant de yngste og eldste aldersgruppene og ulike innvandringsgrupper.

Styrken til FHUS er muligheten til å få statistikk på kommunenivå og bydeler, samt at undersøkelsene er tilrettelagt for registerkoblinger og muligheten til å bygge paneldata (følge opp personer over tid). Statistikk på kommunenivå er viktig fordi kommunene har ansvar for områder som skole, helse, lokalmiljø mm og som er av betydning for livskvaliteten til befolkningen i den enkelte kommune.

Folkehelseinstituttet gjennomfører FHUS på oppdrag fra fylkene, jf Folkehelseloven § 21 og Forskrift om oversikt over folkehelsen § 7: Fylkehelseundersøkelser. FHUS dekker i dag samtlige fylker bortsett fra Trøndelag, og det er samlet inn data fra rundt 450 000 personer de siste 4 årene. For enkelte fylker finnes nå flere gjennomførte undersøkelser

som gir mulighet for sammenligner over tid på regionalt og lokalt nivå, og det foreligger oppfølgingsdata fra de samme individene for et betydelig utvalg i enkelte fylker (FHUS koronaundersøkelsen). For et målesystem som skal sikre data på lokalt nivå, og følge utviklingen over tid, er det avgjørende at man har et system for å samle inn data på både fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

4.3 Målinger av livskvalitet blant barn og unge

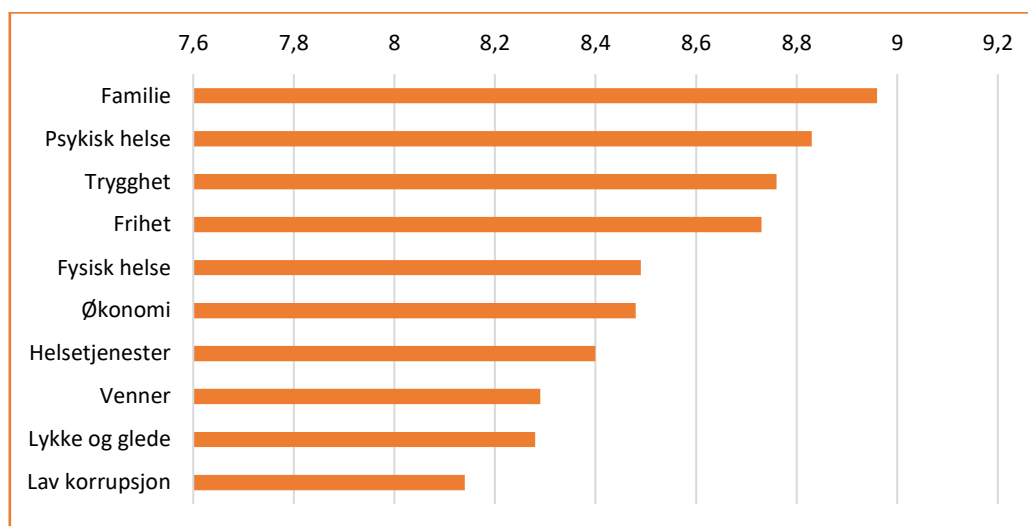
De nasjonale og lokale målingene dekker ikke barn og unge under 18 år. Den viktigste kilden til kunnskap om livskvalitet blant barn og unge er Ungdata (24). Ungdata har flere spørsmål om livskvalitet og gir tall for alle kommuner og hele landet og har vært brukt til monitorering i 10 år. Siden 2010 har 915 000 ungdommer fra nesten samtlige norske kommuner deltatt i ungdomsdelen av Ungdata-undersøkelsene, og siden 2017 har over 150 000 barn på mellomtrinnet (5.-7. trinn) svart på Ungdata junior-undersøkelsen. Ungdata gir dermed et godt innblikk i hvordan det er å være ung i Norge i dag. Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet – storbyuniversitetet er ansvarlig for gjennomføringen av Ungdata-undersøkelsene i samarbeid med landets sju regionale kompetansesentre innen rusfeltet (KORUS). Samarbeidet er knyttet til gjennomføringen av de lokale Ungdata-undersøkelsene, og utviklingen av Ungdata som et verktøy for kommuner og fylkeskommuner.

Ungdata pluss er en ny undersøkelse hvor 12 000 barn fra 21 kommuner i Vestfold og Telemark inviteres til å delta i en undersøkelse som skal følge dem fra 10-års-alderen fram til de er voksne. Målet med Ungdata pluss er å finne ut mer om sammenhengen mellom fritidsvaner, livskvalitet og helse. I motsetning til den ordinære Ungdata-undersøkelsen, der man får et oversiktsbilde over situasjonen i ulike kommuner og blant ulike grupper av barn og unge på ett tidspunkt, skal Ungdata pluss følge de samme deltakerne over tid. Ungdata pluss er et samarbeid mellom KORUS Sør, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Universitetet i Sørøst-Norge og NOVA ved OsloMet⁹.

Flere av indikatorene om barn og unge i SSB sitt forslag til et indikatorrammeverk (10) er hentet fra Ungdata.

⁹ <https://www.ungdata.no/>

Undersøkelsen hadde også ett sett på 42 aspekter/områder ved livet, hvor respondentene ble bedt om å angi hvor viktig hvert av områdene er for et godt liv – på en skala fra 0 (ikke viktig i det hele tatt) til 10 (svært viktig). De ti viktigste områdene er vist i figur 6.



Figur 6. Høyest rangerte områder for folks liv (skår over 8)

Rangeringen sammenfaller i stor grad med det åpne spørsmålet i første del av undersøkelsen. Det er stor samstemthet når resultatene brytes ned etter alder, kjønn og partitilhørighet (Hvilket parti ville du stemt på hvis det var stortingsvalg i morgen). Det betyr at disse aspektene ved livet er viktige uavhengig av politisk ståsted, alder og kjønn.

Det er likevel enkelte forskjeller mellom grupper. For eksempel vil de som har lav inntekt (<200 000 personinntekt) rangere ulike områder noe forskjellig enn dem som har høy inntekt (>800 000). Forskjellene er imidlertid svært små, og 9 av 10 områder rangeres både av dem med lav og høy inntekt blant topp 10. Datamaterialet er for lite, og har for begrenset informasjon, til å muliggjøre analyser på gruppenivå. Skal man undersøke med større sikkerhet ulike gruppers oppfatninger om hva som er viktig for et godt liv, må det gjennomføres større og mer detaljerte undersøkelser. Spesielt gjelder dette for ulike minoritetsgrupper. Selv om erfaringer fra internasjonale målinger viser stor samstemthet mellom ulike land og kulturer, vil en del vektlagte områder for det gode liv farges av lokale forhold, historie og kultur.

4.5 Forskning og kunnskapsutvikling

Norge har gjennomgående skåret høyt på den internasjonale målingen av livskvalitet som gjengis i Verdens lykkerapport (World Happiness Report) (27). I rapporten rangeres den subjektive livskvaliteten for de fleste land i verden og den har vært utgitt av FNs nettverk for bærekraftig utvikling hvert år siden 2012. Resultatene for 2023 viste likevel at Norge som eneste land i Norden har falt på denne internasjonale rangeringen, fra en førsteplass i 2017 til en 8. plass i 2022 og en 7. plass i 2023. Det er behov for mer kunnskap om hva nedgangen i livskvalitet i Norge skyldes. Utviklingen kan reflektere en rekke samvirkende faktorer. Norsk Monitor-undersøkelsen (28) viser at lavere livstilfredshet kan ha sammenheng med lavere fremtidsoptimisme i form av økt bekymring om økonomi, arbeidsliv og bærekraft, særlig blant dem under 40 år.

Vi vet en hel del om hva som påvirker den enkeltes livskvalitet. Avgjørende faktorer er gener og personlighetstrekk, individuelle sosiale og økonomiske forhold, men også helserelaterte omstendigheter som sykdom og kronisk smerte. Andre faktorer er samfunnsendringer og samfunnsstrukturelle forhold, utvikling på internasjonale børser, klima og krig. Ny forskning fra Norge understreker betydningen av miljøfaktorer, som opplevd diskriminering og sosial støtte (29), i tillegg til forhold som kriminalitet og trygghet. Andre miljøfaktorer som tilgang på natur, mattrygghet, fysisk aktivitet, tilhørighet og sosialt samhold viser også en positiv sammenheng med livskvalitet, mens forurensning og utrygghet i nabolaget er negativt assosiert. Sosial og økonomisk ulikhet i samfunnet har generelt en negativ innvirkning på livskvalitet og kan ha negative ringvirkninger som for eksempel redusert tillit. Det er likeledes indikasjon på at forbedring av livskvaliteten kan ha en beskyttende effekt mot ulike fysiske og psykiske sykdommer.

Samtidig er kunnskapshullene store. Vi vet for lite om hva som vil være de beste virkemidlene for å fremme og utjevne livskvalitet i befolkningen, og om hvordan betydningen av de nevnte påvirkningsfaktorene, og samspillet mellom dem, varierer på tvers av enkeltindivider og befolkningsgrupper, samt over tid. Endringer, tiltak og reformer kan påvirke hverandre slik at effekten av dem kan være komplementær eller motvirkende. Kunnskap om slike komplekse prosesser fordrer regelmessige undersøkelser og oppdatert forskning. Videre har vi manglende kunnskap om effektstørrelser, årsakssammenhenger og virksomme tiltak. Generelt ser det ut til at hver enkelt påvirkningsfaktor har forholdsvis liten betydning alene (30), men at de forsterkes i samspill med andre risiko- eller helsefremmende faktorer, som sammen utgjør kroniske belastninger eller varige ressurser. Det foreligger altså omfattende kunnskap om assosiasjoner og enkeltsammenhenger, men begrenset kunnskap om komplekse kausale mekanismer.

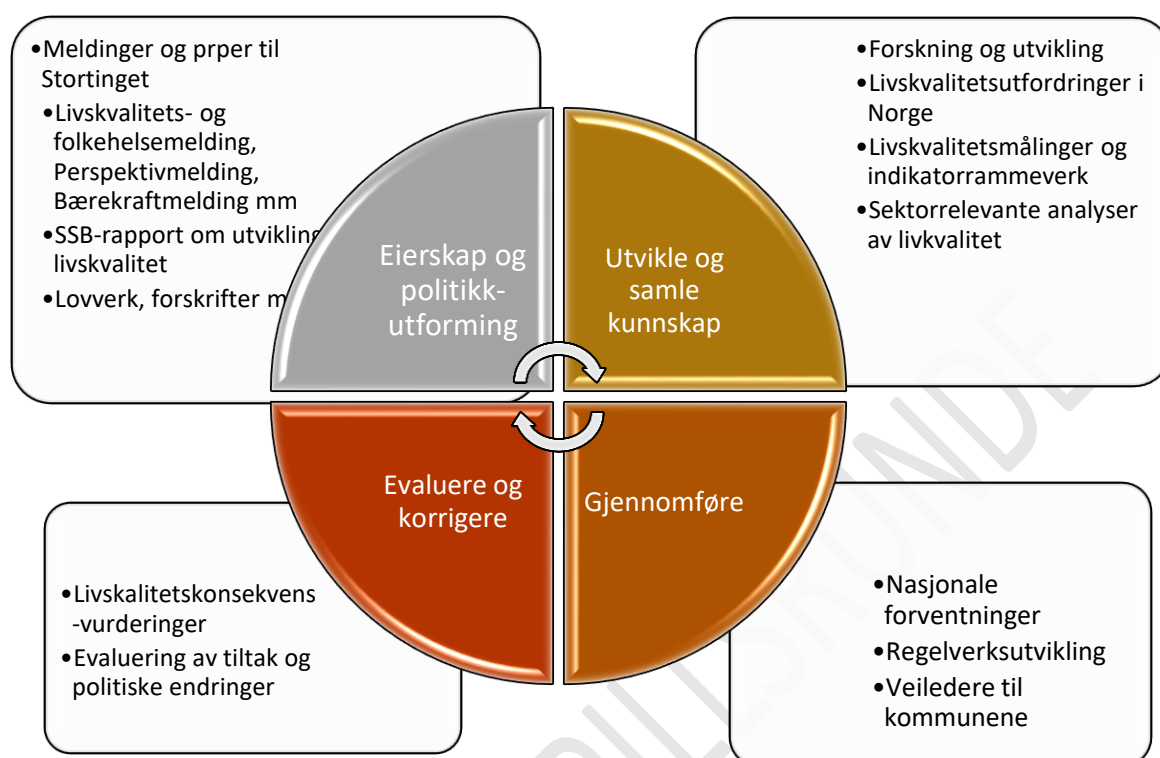
Det foreligger også begrenset kunnskap om livskvalitet og sentrale dagsaktuelle temaer som teknologi og digitalisering (for eksempel kunstig intelligens), klima, miljøfaktorer

som urbanisering, betydningen av nærhet til natur og strukturelle faktorer som reformer (for eksempel innføring av Det tverrfaglige temaet «Folkehelse og livsmestring» i Læreplanverket for kunnskapsløftet, og endringer i byggetekniske forskrifter), barnehage/skole, arbeidsmiljø, sosiale medier, boforhold og ulike helsefremmende strukturelle tiltak som for eksempel endringer i skattepolitikk, tilgang på rekreasjonsområder og lovendringer. Det er derfor et stort behov for robust forskning som kan bidra til mer kunnskap som igjen kan benyttes i politiske beslutningsprosesser.

5 Prioritering og politikkutvikling

Nasjonal livskvalitetsstrategi skal peke ut veien og retningen for å gå fra målinger til prioriteringer og politikkutforming. De nasjonale og regionale målingene av livskvalitet vil sammen med et utvalg av indikatorer (indikatorrammeverk) danne grunnlaget for en samfunns- og politikkutforming på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Målingene og indikatorrammeverket er helt nødvendige, men ikke tilstrekkelige grep. Det er behov for flere virkemidler for å omsette målinger og indikatorer til faktiske prioriteringer og politikkutvikling.

På lokalt nivå er folkehelseloven et sentralt virkemiddel for prioritering og politikkutvikling. Livskvalitet vil inngå i loven når den revideres i løpet av 2025. På statlig nivå er det ikke et tilsvarende system som kan fungere som virkemiddel for prioriteringer og politikkutvikling. Det må derfor utvikles et system for å følge opp at livskvalitet får større prioritet i planer og budsjetter på tvers av sektorer og slik kan føre til faktisk politikkutforming. En mulig modell for det statlige systematiske livskvalitetsarbeidet er vist i figur 7.



Figur 7. Det systematisk livskvalitetsarbeidet på statlig nivå

Modellen tar utgangspunkt i å utvikle og samle kunnskap for å identifisere livskvalitetsutfordringer i Norge gjennom bruk av livskvalitetsmålinger, indikatorrammeverk og sektorrelevante analyser. Tiltak for å møte utfordringene kan adresseres når regjeringen hvert fjerde år legger fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Fylkeskommunene og kommunene skal følge opp de nasjonale forventningene i planstrategier og planer. Konsekvenser av tiltak og endringer må vurderes og evalueres og kan føre til eierskap og politikkutforming i form av for eksempel meldinger og proposisjoner til Stortinget og revideringer av lovverk og forskrifter.

5.1 Utvikling og etablering av et indikatorrammeverk for livskvalitet

SSB fikk i mars 2023 i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å komme med anbefalinger for et indikatorrammeverk som kan brukes til å vurdere måloppnåelse for politikk, med sikte på å forbedre befolkningens livskvalitet og utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet. Indikatorrammeverket er viktig for å få oversikt og kunnskap om hvilke samfunnsforhold som kan påvirkes gjennom politikkutforming. Rammeverket skal sees i sammenheng med FNs bærekraftsmål og norsk oppfølging av disse. Det skal

videre vurderes om rammeverket kan knyttes opp mot utredningsinstruksen og eksisterende veileder. Dette er omtalt i kap 5.2.4 om utredningsinstruksen.

I oppdraget til SSB ble det presisert at rammeverket skal dekke både subjektiv og objektiv livskvalitet og faktorer som på ulike måter påvirker både subjektiv og objektiv livskvalitet (påvirkningsperspektivet). Rammeverket må videre inkludere temaene sosial og geografisk ulikhet. Ettersom flere studier har vist at ensomhet er en av de faktorene som føret til størst tap av livskvalitet skal rammeverket også inkludere ensomhet. De nasjonale målingene inkluderer ikke barn og unge under 18 år og SSB ble derfor bedt om å vurdere hvordan barn og unge kan ivaretas. I arbeidet med rammeverket skal SSB også vurdere i hvilken grad data kan brytes ned på kommunenivå, eller om det er behov for et eget indikatorsett på kommunenivå.

Departementene ble gitt mulighet til å gi innspill til indikatorrammeverket, og Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og KS har vært referansegruppe for arbeidet. Det har også vært egne innspillsmøter med blant annet ulike direktorater for å få synspunkter på dimensjonene og indikatorene som er med i rammeverket.

Rapport fra SSB «Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge» ble ferdigstilt i desember 2023 (10). Indikatorrammeverket inneholder ti dimensjoner og har foreslått 54 indikatorer fordelt på de ti dimensjonene, inkludert barn og unge. Omkring halvparten av indikatorene kan beregnes på kommunalt nivå, men dette forutsetter noen tilpasninger. SSB har lagt til grunn at indikatorsettet må måle utviklingen over tid og at den må følges gjennom årlige målinger. Det legges også vekt på at indikatorene må legge grunnlaget for sammenligninger på tvers av geografiske områder og at de kan sammenlignes med andre land internasjonalt og særlig med de nordiske landene. Indikatorsettet skal belyse og vise graden av sosial, økonomisk og geografisk ulikhet i fordelingen av livskvalitet.

Det er flere viktige premisser som SSB har lagt til grunn for valg av indikatorer. Det viktigste kriteriet er relevans: det bør være en sterk sammenheng mellom definisjonen av livskvalitet og valget av indikator. Andre premisser er mål på utfall, at indikatorene dekker både subjektiv og objektiv livskvalitet. De må videre være lette å forstå og formidle, og endringer over tid må kunne tolkes som enten forbedringer eller forverringer av folks livskvalitet. Indikatorene må også ha politisk relevans slik at de kan påvirkes gjennom politikk, og være sensitiv for endringer av politiske veivalg og innsats av ressursene. Indikatorene må også muliggjøre analyser av ulikhet slik at den kan brytes ned på forskjellige undergrupper, demografisk, sosialt, økonomisk og geografisk.

SSB har valgt ti dimensjoner som utgangspunkt for indikatorrammeverket: *Subjektiv livskvalitet; Helse; Kunnskaper og ferdigheter; Økonomi og materielle goder; Fysisk trygghet; Styresett, medvirkning og rettigheter; Sosialt fellesskap; Arbeid og utdanning; Fritid og kultur og Natur og nærmiljø.* Et sammendrag av rapporten fra SSB «Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge» finnes i kap 9.

Rapporten må betraktes som første skritt i et større arbeid for å ferdigutvikle rammeverket. Også etter at rammeverket er ferdigutviklet må det revideres med jevne mellomrom. Det kan også være behov for å trekke inn andre datakilder for å dekke kommunalt nivå/bydelsnivå. Det må også arbeides videre med barn/unge, eldre og innvandrere. SSB understreker også at det vil være behov for en egen vurdering av forholdet til Folkehelseprofilene slik at det ikke blir for mye uklarhet om hvordan livskvalitetsindikatorene og -rammeverket skiller seg fra Folkehelseprofilene. På sikt mener også SSB at rammeverket bør utvides til også å omfatte indikatorer på en bærekraftig utvikling og på egenskaper ved samfunnsmessige institusjoner slik det gjøres i New Zealand.

Rammeverket slik det foreligger nå er omfattende og komplekst. Det bør arbeides videre med metoder for å forenkle innholdet slik at det for eksempel kan brukes til konkrete politikkforslag. Det bør også vurderes om ytterligere en dimensjon bør legges til eller inkluderes i en av de øvrige dimensjonene, som tar høyde for hvordan internasjonale kriser og konflikter kan på virke befolkningens livskvalitet.

En del land utgir publikasjon som gir oversikt over utviklingstrekk i den nasjonale livskvaliteten. SSB presenterer kvartalsvis indikatorer for økonomisk utvikling i egen SSB-publikasjon. SSB har foreslått å utgi en tilsvarende publikasjon på livskvalitetsfeltet for eksempel annethvert år.

5.2 Metoder, verktøy og tiltak: Livskvalitetsmål i politiske og administrative beslutningsprosesser på tvers av sektorer

Det er behov for et bredt spekter av virkemidler i prosessen med å gå fra målinger til politikkutforming. Det er behov for et system som gjør at det kan gjennomføres regelmessige målinger av livskvalitet i hele befolkningen. Lovverk, tverrsektorielt eierskap og ny veileder til utredningsinstruksen om helse og livskvalitet kan sammen med pedagogiske virkemidler bidra til en politikkutforming hvor livskvalitet blir et mål på og for samfunnsutviklingen. Det kan også være behov for å utarbeide en handlingsplan for å utforme mer konkrete tiltak på grunnlag av strategien.

I tillegg er det behov for å tydeliggjøre livskvalitetsmålet i loverket. Data fra livskvalitetsmålingene må benyttes til analyser som er relevante for politikkutforming på både nasjonalt og lokalt nivå, og for alle sektorer som har et eierskap til og et ansvar for livskvalitetsmålet. Det må utarbeides pedagogiske virkemidler i form av for eksempel veiledere som kan benyttes i kommunene. Veilederen om helse og livskvalitet til utredningsinstruksen bør følges opp for å vurdere om og eventuelt hvordan «Wellbeing adjusted life years» (WALY - se kap 5.2.5) kan benyttes til politikkutforming. Føringer for arbeidet med livskvalitet bør følges opp i Nasjonale forventninger for regional og kommunal planlegging. Livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen bør

forankres i alle relevante departement. Dette kan gjøres ved å innarbeide livskvalitet i ulike meldinger. For eksempel kan dagens folkehelsemelding endres til en folkehelse- og livskvalitetsmelding som viser ansvar for og utviklingen av folkehelse og livskvalitet i de ulike sektorer. Livskvalitet kan også integreres mer systematisk i Perspektivmeldingen og Bærekraftsmeldingen. SSB bør i tillegg utarbeide en publikasjon som viser utviklingen i livskvalitet, og som tilsvarer publikasjonen SSB utgir for den økonomiske utviklingen i Norge. Samlet sett vil dette gi Storting og Regjering de nødvendige virkemidlene til å ta politiske beslutninger som kan danne grunnlag for prioriteringer i nasjonale og lokale budsjettprosesser. En samlet fremstilling er vist i figur 8.

5.2.1 Systemer for gjennomføring av nasjonale og regionale målinger av livskvalitet

Livskvalitet har siden 2022 blitt et tema for offisiell statistikk i SSB, og SSB tar sikte på å gjennomføre årlige undersøkelser av befolkningens livskvalitet, og publisere utvalgte resultater i Statistikkbanken. God oversikt over befolkningens livskvalitet gjennom regelmessige undersøkelser er en forutsetning for en samfunnsutvikling som reflekterer befolkningens opplevelse av hva som er viktig for et godt liv.

Undersøkelsene av livskvalitet må utvikles videre, både med hensyn på dekningsgrad og frafallsproblematikk. SSB er oppmerksom på at frafallet er betydelig i visse grupper, og har iverksatt enkelte tiltak, slik som å oversette skjemaet i livskvalitetsundersøkelsen til polsk og litauisk for å redusere frafallet i denne gruppen. Eldre i alder 80 år og over har også relativt stort frafall og det anbefales å gjennomføre frafallsstudier og teste ut ulike tiltak knyttet til datainnsamling for den eldste aldersgruppen (31). SSB påpeker at det kan være ønskelig å utvide dekningsgraden aldersmessig, ved å gå ned i alder, kanskje helt ned til 9 år. Ungdata har imidlertid gode mål på livskvalitet og kan være en kilde til kunnskap om livskvalitet blant barn og unge (se kap 4.3).

Det vil likevel være slik at noen grupper ikke blir dekket, eller bare delvis dekket, gjennom livskvalitetsundersøkelsene. Det vil fortsatt være behov for egne surveys tilpasset slike grupper.

Det er også avgjørende at det er et system for gjennomføring av undersøkelser som gir data på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. I dag gjennomføres fylkeshelseundersøkelsene (FHUS) av Folkehelseinstituttet på oppdrag fra fylkene jf Folkehelseloven §21. Systemet må også ta høyde for endringer i samfunnsutviklingen som kan påvirke befolkningens livskvalitet.

5.2.2 Livskvalitet inn i lovverket

I flere lovverk kan det være aktuelt å inkludere krav som har relevans for livskvalitet. Dette kan bidra til å nå målet om at livskvalitet blir et mål på samfunnsutviklingen og å utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet. *Folkehelseloven* regulerer staten, fylkeskommunene og kommunene sine oppgaver for å forebygge sykdom, fremme helse og trivsel og for å utjevne sosiale forskjeller. Loven trådte i kraft 1. januar 2012. Regjeringen har besluttet at folkehelseloven skal revideres og at livskvalitet skal inkluderes i loven. Det legges opp til fastsetting av revidert lov i 2025. I det videre arbeidet må det vurderes om andre lovverk kan være aktuelle for inkludering av livskvalitet.

Enkelte land, som Wales har utviklet eget lovverk for å forbedre landets livskvalitet på en rekke områder: «Well-being of Future Generations (Wales) Act» (32). Loven handler om å forbedre Wales' sosiale, økonomiske, miljømessige og kulturelle livskvalitet. Målet er å få de offentlige organene som er listet opp i loven til å tenke mer langsiktig, samarbeide bedre med befolkningen og lokalsamfunn, søke å forebygge problemer og ha en mer samlet tilnærming. Loven operasjonaliserer også bærekraftsmålene for at de skal være tilpasset den nasjonale konteksten for Wales.

BOKS:

Wales' Wellbeing of Future Generations Act

Loven setter syv tydelige mål for hva Wales vil oppnå gjennom livskvalitetsarbeidet: «Et velstående Wales; Et motstandsdyktig Wales; Et sunnere Wales; Et mer likestilt Wales; Et Wales med integrerte lokalsamfunn; Et Wales med levende kultur og blomstrende walisisk språk». Loven inkluderer regjeringen, statlige og lokale myndigheter, frivillige organisasjoner, nasjonalparkmyndigheter, brann- og redningsetater, kultur- og idrettsråd mfl.

BOKS SLUTT

5.2.3 Tverrsektorielt eierskap

Livskvalitet som begrep er sektornøytralt og «eies» ikke av én sektor, men utvikles og ivaretas på alle samfunnsarenaer. Det betyr at flere samfunnssektorer har ansvar og virkemidler som kan kombineres for å fremme gode liv for befolkningen.

Livskvalitetsbegrepet og -arbeidet ble introdusert som en del av, og et mål for, folkehelsearbeidet i Norge i 2015/2015. Folkehelseloven § 22 gir statlige myndigheter et ansvar om å vurdere konsekvenser for befolkningens helse der det er relevant. I tillegg gir folkehelseloven § 24 Helsedirektoratet et ansvar som pådriver for samfunnsbetingelsene som fremmer god og jevnt fordelt helse i befolkningen (jf kap

2.5. I kraft av denne rollen har nasjonale helsemyndigheter tidligere vært pådrivere også i det nasjonale arbeidet med livskvalitet, i tett samarbeid med SSB og en rekke forskningsmiljøer. Helsesektoren vil fortsatt ha en viktig rolle, men på lik linje med andre sektorer som er viktige for om befolkningen lever et godt liv.

At livskvalitet skal være et mål på samfunnsutviklingen betyr at alle samfunnssektorer må være forpliktet til å fremme og tilrettelegge for dette. Det legges derfor opp til en tilnærming som involverer flere departement og underliggende etater i det videre arbeidet slik at livskvalitet som samfunns mål går på tvers av både samfunnssektorer og forvaltningsnivå. Internasjonalt har de landene som er langt fremme i arbeidet med å bruke livskvalitetsøkonomi som en form for styringsmodell nettopp lagt vekt på betydningen av forankring av arbeidet hos sentrale beslutningstakere i regjeringen (33).

Ett av de viktigste områdene å følge opp frem mot 2030 er videre forankring av livskvalitetsperspektivet i samfunnssektorene. På bakgrunn av blant annet sektorvise analyser av livskvalitetsundersøkelsene kan sektorene utforske hvordan deres samfunnsoppdrag ser ut med et livskvalitets- og fordelingsperspektiv, hvilke innsatser og tiltak de allerede har iverksatt som er positivt for livskvalitet, og hva de kan gjøre mer av for å fremme den ytterligere. Noe av det viktigste arbeidet i strategiperioden blir å se hver sektors bidrag og virkemidler samlet for hvordan virkemidler fra flere sektorer kan brukes og kombineres for å fremme god og jevnt fordelt livskvalitet i befolkningen. Med tydelige målsettinger på dette området blir det særlig viktig å involvere andre sektorer, som privat og frivillig, i det videre arbeidet, i tillegg til befolkningen.

Flere land, blant annet New Zealand, Italia og Frankrike, har lovfestet krav om at kunnskap om livskvalitet skal rapporteres regelmessig. Som omtalt i kap 5.2.4 er det flere muligheter for en tilsvarende rapportering i Norge: Livskvalitet inn i bærekraftsmeldingen, perspektivmeldingen og en folkehelse- og livskvalitetsmelding kan fungere som rapportering til Stortinget. I tillegg kan SSB utgi en årlig rapport om utviklingen i Norge tilsvarende deres rapportering på utviklingen i økonomiske indikatorer.

5.2.4 Livskvalitet inn i aktuelle stortingsmeldinger

Det utgis en rekke meldinger som omhandler områder som kan styrke arbeidet med befolkningens livskvalitet og målet om livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen. Bl.a. skal det vurderes å ta inn livskvalitet i:

Bærekraftsmeldingen: Kommunal- og distriktsdepartementet la frem Meld. St. 40 (2020–2021) Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Arbeidet med en ny stortingsmelding om arbeidet med bærekraftsmålene er igangsatt

under ledelse av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Livskvalitet og politikk for å fremme livskvalitet er foreslått løftet fram som tema og ny dimensjon i meldingen som planlegges lagt fram våren 2025.

Perspektivmeldingen: Finansdepartementet utgir Perspektivmeldingen hvert 4. år. I Perspektivmeldingen for 2017 (34) er livskvalitet og hvordan denne kan måles omtalt sammen med OECDs indikatorsystem «Better Life Index» i et eget kapittel. Perspektivmeldingen for 2021 (22) inneholder kapitler som er relevant i et livskvalitetsperspektiv og for den objektive livskvaliteten: velstand, vekst og produktivitet, muligheter og levekår, arbeidsliv, bærekraftige velferdsordninger og hvordan gode investeringer kan bidra til mer velferd. Det bør vurderes om livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen kan bli et fast tema i fremtidige meldinger.

Folkehelse- og livskvalitetsmelding: Folkehelsemeldingen utgis i dag hvert 4 år og omhandler en rekke tverrsektorielle områder som også er relevante for livskvalitet. Det bør derfor vurderes om dagens folkehelsemelding skal erstattes av en folkehelse- og livskvalitetsmelding. En slik felles melding kan legges frem for Stortinget hvert 4 år og de mest relevante statsrådene vil ha ansvar for sine deler av meldingen, slik som på folkehelse, oppvekst og levekår, arbeid og utdanning, arbeidsmiljø, bolig- og nærmiljø, samfunnssikkerhet og innvandring, klima- og miljøutfordringer, kultur og likestilling, landbrukspolitikk og luftfarts- og vei- og jernbanesektoren. Det må sikres at folkehelse integreres på en slik måte at det ikke svekker det systematiske folkehelsearbeidet. Formålet med en slik melding vil være er å fremme folkehelse og livskvalitet og utjevning av sosiale forskjeller i helse og livskvalitet både nasjonalt og på tvers av sektorer og få en bred forankring og oppfølging av både folkehelse og livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen.

Å inkludere livskvalitet i ulike meldinger kan også fungere som rapporteringer til Stortinget.

5.2.5 Temaveileder til utredningsinstruksen: Helse og livskvalitet

«Wellbeing Adjusted Life Years is going to be the golden standard in the future».¹¹

Helsedirektoratet har nylig utarbeidet en temaveileder til utredningsinstruksen (35). Temaveilederen gir spesifikke anbefalinger om hvordan *liv og helse* kan inngå i

¹¹ Direktør J. D. Sachs, «Center for Sustainable Development», Columbia University, ved lanseringen av World Happiness Report 2021: [Launch of the 2021 World Happiness Report \(youtube.com\)](https://www.youtube.com/watch?v=Ugk10uLW454)

utredninger og samfunnsøkonomiske analyser på en slik måte at det blir konsistens mellom de ulike aktuelle måleenheter som kan anvendes. Dette gjelder både med hensyn til deres helse- og livskvalitetsinnhold og de økonomiske verdiene slike måleenheter eventuelt inngår med. På denne måten supplerer temaveilederen Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin overordnede generelle veileder som gir anbefalinger om *alle* aspekter ved samfunnsøkonomiske analyser (36). Det er nødvendig at det er samsvar mellom innhold og økonomiske verdier på helse- og livskvalitetsenheter for å kunne gjøre gode og legitime avveininger av ulike virkninger opp mot hverandre når konsekvenser for liv og helse skal vektes opp mot andre konsekvenser av samfunnstiltak.

Avveining av ulike virkninger opp mot hverandre innebærer å veie konsekvenser for *en* gruppe av befolkningen opp mot konsekvenser for *andre* grupper av befolkningen. Konsekvensene kan være av ulik karakter, både materielle og ikke-materielle, og av ulikt omfang. Dette gjør forholdsmessighetsvurderingene både politiske og utfordrende, og det blir ekstra vanskelig når liv og helse berøres. Vanskelighetene består for eksempel i at dette er konsekvenser som kan ha stor betydning for folks subjektivt opplevde livskvalitet, de kan være irreversible og slike konsekvenser har ikke markedspriser. Fastsettelse av eventuell erstatning og kompenserende tiltak dersom noen berøres negativt blir dermed også vanskelig.

Velferdsøkonomiske betraktninger er grunnlaget utredningsinstruksen baserer seg på når den viser til hvordan man kan gjøre samfunnsøkonomiske analyser som bidrag til et best mulig beslutningsgrunnlag for valg av ulike politikkalternativer.

Finansdepartementet har angitt den økonomiske verdien på et statistisk liv (VSL) til 30 mill. 2012-kr for anvendelser av samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser (37). VSL er å anse som en bruttoverdi som både inkluderer verdien av helsevelferd og av all annen velferd. En annen beskrivelse av hva VSL inkluderer kan være materielt konsum og alt annet konsum/aktivitet som gir livskvalitet, også verdien av helselatert livskvalitet. Begrepet "total livskvalitet" er i temaveilederen brukt om det som inngår i VSL.

Ulike enheter kan være aktuelle for måling av helselatert- og annen livskvalitet for inkludering i samfunnsøkonomiske analyser. De mest aktuelle er statistiske liv, statistiske leveår, og statistiske kvalitetsjusterte leveår eller statistiske helsetapsjusterte leveår. De to første for de tilfeller der tap av liv, og følgelig både helselatert og all annen livskvalitet går tapt, og de to sistnevnte for de tilfeller der man har kunnskap om endring i helselatert livskvalitet eller helsetap, og der helselatert livskvalitet er en vesentlig virkning å inkludere i analysen.

Hvilken måleenhet som skal inngå i samfunnsøkonomiske analyser av tiltak som berører folkehelse og livskvalitet vil kunne variere avhengig av hva som er nødvendig presisjonsnivå for å fange opp det som er vesentlig i ulike kontekster. I mange tilfeller vil

gevinsten ved å innføre tiltak for å redusere befolkningens risiko for å bli rammet av skader eller sykdom, være at vi unngår tap av total livskvalitet.

Det er imidlertid manglende kunnskap om hvordan total livskvalitet kan måles på en konsistent og ensartet måte og hvordan total livskvalitet er sammensatt av helserelatert- og andre typer livskvalitet. Anbefalingene i temaveilederen om valg av helseenhet tar hensyn til at en både skal fange opp det som er vesentlig og at det er manglende kunnskap om livskvalitet. En endring målt i helserelatert livskvalitet og helsetap, slik disse inngår i hhv. kvalitetsjusterte leveår (QALY) og helsetapsjusterte leveår (DALY), kan anvendes som *indikatorer* på endring i total livskvalitet. Helserelatert livskvalitet og helsetap er størrelser som *kan* måles og som *blir* målt ved bruk av anerkjente og mye anvendte måleinstrument. Inntil en får etablert tilsvarende måleinstrument for total livskvalitet (og andre komponenter enn helse som inngår i total livskvalitet), vil trolig QALY og DALY kunne fungere som anvendbare indikatorer. De kan da være utgangspunkt for å kunne anslå endringer i total livskvalitet, i de tilfeller der risiko for skader og sykdom kan antas å også medføre endring i total livskvalitet. En økonomisk verdsetting av disse indikator-helseenhetene som tar utgangspunkt i fastsatt verdi av et statistisk liv, vil kunne gi en økonomisk verdi som er relevant for bruk i samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser.

Det er fortsatt mange uavklarte metodiske spørsmål, som også mange andre land er opptatt av. Temaveilederen baserer seg derfor på pragmatiske og foreløpige anbefalinger om helse- og livskvalitetsenheter, og økonomiske verdier på slike. Men temaveilederen viser samtidig til hvordan man eventuelt kan gå videre for å fremskaffe mer kunnskap og dermed i fremtiden kunne gjøre utredninger som på en bedre måte fanger opp det som er vesentlig for befolkningens liv og livskvalitet.

Temaveilederen omtaler «total livskvalitet». Dette begrepet er også omtalt i en rapport fra finansdepartementet i Storbritannia (HMT) (38). I denne rapporten vises det hvordan total livskvalitet kan måles og verdsettes i en enhet kalt WELLBY (wellbeing adjusted life years, blir også betegnet som WALY). Denne verdien kan fastsettes slik at den blir i samsvar med verdien på et statistisk liv eller en verdi på et QALY slik disse er fastsatt i Storbritannia i The Green Book. Den britiske rapporten viser også til en rekke uavklarte metodiske spørsmål og det er presisert at de økonomiske verdiene på WELLBY kun er tatt med som en illustrasjon på mulig bruk, og at dette ikke er å anse som anbefalte verdier fra HMT.

Hvis en i fremtiden skulle ønske å bruke WELLBY/WALY til politikktutforming i Norge, vil hva som inngår i hhv. begrepene total livskvalitet og helserelatert livskvalitet, samt hva som inngår i den fastsatte verdien på et statistisk liv være sentralt å utrede. Hvordan en eventuell verdi på et statistisk kvalitetsjustert leveår kan beregnes og anvendes på en konsistent måte i ulike sammenhenger blir dermed også et spørsmål av relevans. Ettersom de ulike helse- og livskvalitetsenheterne kan gis ulikt innhold, er det også et

uavklart spørsmål hvilke enheter som eventuelt passer best for Norge (gitt de forutsetninger som VSL er basert på i Norge).

Det danske Institut for Lykkeforskning har gjennomført WALY-beregninger for ulike livsomstendigheter for personer over 50 år i Danmark. Beregningene viste at alvorlig ensomhet fører til størst tap av livskvalitet og antall WALY per person per år, og mer enn for eksempel depresjon, Alzheimer og demens eller arbeidsløshet. Beregningene er først og fremst et eksempel på at det er mulig å benytte WALY i en politikkkutformingssammenheng.

SSB sitt rammeverk for livskvalitet skal vurderes knyttet opp mot utredningsinstruksen og eksisterende veileder og opp mot verdien av et statistisk liv hvor tilknytningen til BNP er formalisert.

5.2.6 Livskvalitet som del av en styringsmodell

“Now is the time to correct a glaring blind spot in how we measure economic prosperity and progress. When profits come at the expense of people and our planet, we are left with an incomplete picture of the true cost of economic growth” (39)

Å bruke livskvalitet som del av en styringsmodell betyr i denne sammenhengen å benytte de verktøy og virkemidler som er omtalt i denne strategien. Disse kan bidra til å utvikle et system som på sikt kan føre til at livskvalitet blir et mål på og for samfunnsutviklingen, som et supplement til BNP og andre styringsmål.

Begrepet «livskvalitetsøkonomi» (Wellbeing Economy) har gradvis fått en økende plass i livskvalitetsarbeidet og benyttes i ulike sammenhenger både innenfor WHO, EU og OECD. Det er ingen enhetlig definisjon av hva som utgjør en livskvalitetsøkonomi, og ifølge WHO må den skreddersys til hvert enkelt land. WHOs europeiske kontor for investeringer for helse og utvikling har foreslått en arbeidsbeskrivelse av kjerneelementene i en livskvalitetsøkonomi:

En livskvalitetsøkonomi er en økonomi hvor offentlige og private investeringer, utgifter og ressurser brukes til å forbedre menneskelige, samfunnsmessige, miljømessige og økonomisk livskvalitet som kan nyttes av alle (20).

Norge har gjennom mange tiår utviklet en velferdsmodell – og økonomi som ikke skiller seg vesentlig fra definisjonen på en livskvalitetsøkonomi slik den er beskrevet av WHO. Likevel kan det å bruke livskvalitet systematisk som mål på og for samfunnsutviklingen bidra til å ytterligere videreutvikle den samfunnsmodellen- og økonomien vi har i dag. En samfunnsutvikling som skal fremme livskvalitet og sosial utjevning av livskvalitet, fordrer at sentrale samfunnsstrukturer tilpasses enda bedre slik at de kan bidra til å nå

målet. Økonomien er blant de grunnleggende strukturene som i størst grad påvirker måten samfunnet styres og organiseres på, og Norge har solide strukturer å bygge videre på.

Landene som har kommet lengst i utviklingen av en livskvalitetsøkonomi benytter seg av noen av de samme verktøyene i dette arbeidet: I en livskvalitetsøkonomi komplimenteres konvensjonelle økonomiske indikatorer med et *bredt sett av indikatorer* som fanger opp andre samfunnsområder som er viktige for om befolkningen opplever livet som godt (Nordisk ministerråd). Slike indikatorsett kan veilede politikktutviklingen og er sammenfallende med indikatorrammeverket som SSB har utviklet for en norsk kontekst.

Flere land er i prosess for å utvikle «*livskvalitetsbudsjetter*» (*Wellbeing Budgets*). Dette er statsbudsjetter eller deler av statsbudsjetter som har til hensikt også å fremme livskvaliteten i befolkningen. Budsjettene prioriteringer er forankret i nasjonale livskvalitetsrammeverk og målsettinger. Mens New Zealand lanserte sitt første livskvalitetsbudsjett i 2019, har Canberra som første jurisdiksjon i Australia lagt inn et livskvalitetsrammeverk i budsjettprosessen og dermed lansert sitt første livskvalitetsbudsjett i 2023 (40).

Det er også blitt arbeidet med metoder for å inkludere livskvalitet i *samfunnsøkonomiske analyser* iblant annet Storbritannia og New Zealand. Det er i tillegg et nordisk initiativ – Trivselsbanken/The Wellbeing Bank - i Danmark hvor Institut for Lykkeforskning er sentral.

Sentralt i tilnærmingen til en livskvalitetsøkonomi i mange land er forsøket på å *bryte ned barrierer mellom samfunnssektorene* gjennom å utvikle allianser for å nå felles mål og å iverksette en samlet innsats som gagnar hele samfunnet, og som gir høy sosial avkastning for offentlige utgifter og investeringer (20).

Enkelte land, som New Zealand, Italia og Frankrike, har lovfestet krav om at kunnskap om livskvalitet skal rapporteres regelmessig. I noen land er dette kravet satt i forbindelse med budsjettprosesser og lovgivning. Land som Skottland, Wales, Island, Irland og Finland har også uttrykt interesse for å innlemme sine livskvalitetsrammeverk i budsjettprosessene. I Norge kan omtale av livskvalitet i ulike meldinger og rapporter utgjøre regelmessige rapporteringer til Stortinget (jf kap 5.2.4).

BOKS

Eksempel: New Zealand

“Wellbeing refers to what it means for our lives to go well. It encompasses aspects of material prosperity such as income and GDP. And it also encompasses many other important things such as our health, our relationships with people and the environment, and the satisfaction we take in the experience of life”.

Finansdepartementet i New Zealand har gjennom flere år utviklet et rammeverk for måling og analyse av livskvalitet, et «Living Standards Framework» (LSF). Den første utgaven kom i 2011. Den tredje versjonen ble lansert i 2021. For å støtte opp under LSF har Finansdepartementet også utviklet et indikatorsystem, «LSF Dashboard». Indikatorsystemet er et forsøk på å konkretisere LSF-modellen. I alt har systemet 103 indikatorer, derav 62 knyttet til individuell og kollektiv livskvalitet, 18 til institusjonene og 23 måler de fire aspektene ved nasjonalformuen.

New Zealand har siden 2019 årlig utgitt “livskvalitetsbudsjetter” og Finansdepartementet er lovpålagt å utgi en rapport om livskvalitet hvert 4 år. The Wellbeing Budget 2023 er en viktig kilde til landets budsjettinformasjon. Den inneholder også rapporter om finanspolitisk strategi og barnefattigdom, slik det kreves av «Public Finance Act 1989», samt informasjon om å håndtere klimaendringene. Rapportene skisserer hhv. regjeringens kortsiktige finanspolitiske intensjoner og langsiktige finanspolitiske mål, hvordan regjeringens fremdrift er for å nå målene om barnefattigdom, og regjeringens svar på klimaendringene (8).

BOKS SLUTT

Det er enkelte felles kjennetegn for å lykkes med å innføre en livskvalitetsøkonomi. De følgende er basert på erfaringene med dette arbeidet i Finland, Island, Skottland og Wales (41).

1. **Politisk engasjement** på høyt nivå er avgjørende for å fremme livskvalitetsøkonomier både nasjonalt og internasjonalt. De fire landene har forankret arbeidet hos statsminister-/førsteministerkontorene.
2. **Lovgivning og politisk bindende forpliktelser** spiller en avgjørende rolle for å iverksette politikk som er i tråd med en livskvalitetsøkonomi (f.eks. Loven om livskvalitet for fremtidige generasjoner i Wales, Det finanspolitiske rammeverket på Island og Lov om myndiggjøring av samfunn i Skottland (Community Empowerment Act)

3. **Indikatorer og beregningssystemer** er nøkkelen til å definere hva som måles i en velferdsøkonomi, monitorering og for å informere og evaluere politikk med jevne mellomrom
4. **Finanspolitiske verktøy og budsjetteringsstrategier** er avgjørende for å støtte tverrsektorielt arbeid og fremme samarbeid og diskusjon mellom ulike aktører som eksempelvis folkehelseorganer og å utforme politikk som tar sikte på å best mulig livskvalitet
5. **Implementering av innovative politiske verktøy** er nøkkelen til endring og skiftet over til en livskvalitetsøkonomi

Nordisk ministerråd påpeker at en livskvalitetsøkonomi kan være bedre egnet til å imøtekomme flere av de nåværende og fremtidige utfordringene og krisene enn nåværende samfunnsstrukturer (42).

Det kan derfor være et stort potensial i å utforske om, og eventuelt hvordan en livskvalitetsøkonomi kan se ut i en norsk kontekst for å sikre en videreutvikling av den norske modellen. Dette kan ha stor betydning for at livskvalitet skal gis større prioritet i viktige beslutningsprosesser, som for eksempel i statsbudsjettene. Som nevnt over er erfaringene at livskvalitet som del av en styringsmodell krever både politisk vilje og engasjement.

Figur 8 illustrerer hvordan dette kan se ut i en norsk kontekst:



Figur 8. Livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen: Grep og virkemidler som kan føre til politikk- og budsjettprioriteringer

6 Nordisk og internasjonalt samarbeid

Nordisk ministerråd utgav i 2021 rapporten «Towards a Nordic Wellbeing Economy» som tar opp ulike sider ved en «livskvalitetsøkonomi» og betydningen av ikke bare å vektlegge landenes BNP. Internasjonalt er det særlig OECD, Wellbeing Alliance (WEAll) og Wellbeing Economy Governments (WEGo) som målbærer utviklingen om å vektlegge livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen i tillegg til BNP.

6.1 Nordiske erfaringer – muligheter og samarbeid

Som del av folkehelsepolitikken har de nordiske landene innledet et samarbeid om å bruke livskvalitet som et mål på samfunnsutviklingen. Island og Finland er blant landene i Norden - og i verden - som ligger langt fremme i å benytte livskvalitet som del av politikkkutformingen. De er begge medlem av det internasjonale partnerskapet Wellbeing Economy Governments (WEGo). Bakgrunnen for arbeidet i disse nordiske landene er finanskrisen i 2008, som synliggjorde behovet for å se på hvordan velferdsstaten kunne skape trygge samfunn som tilrettelegger for gode liv for alle – uten å gå på bekostning av klima og miljø.

Det danske Institut for Lykkeforskning «The Happiness Research Institute» har sammen med foreningen Østifterne startet et prosjekt med å etablere en verdibank «Trivselsbanken/The Wellbeing Bank» for å bistå beslutningstakere og velferdsleverandører med å verdisette intervensjoner og offentlige politikk basert på WALYs (Wellbeing Adjusted Life Years). Verdibanken skal hovedsakelig basere seg på danske og nordiske data, være åpent tilgjengelig og gratis. De skal samle inn data om livskvalitet fra paneldata, studier og intervensjonsevalueringer i et «livskvalitetsdatabibliotek» og bruke disse til å bistå velferdsleverandører (f.eks. frivillige organisasjoner) med å benytte WALY-verdivurderinger til sine evalueringer. De skal videre bistå offentlige beslutningstakere med kapasitetsbygging for gjennomføring av WALY-vurderinger og bygge kunnskap om beste praksis for hvordan man anvender WALY i beslutningsprosesser ved bruk av deres nettverk.¹² Det bør vurderes om Norge skal bidra inn med data og få erfaringer med hvordan «Trivselsbanken» fungerer.

Med støtte fra Nordisk ministerråd gjennomførte Island sommeren 2023 det første «Wellbeing Economy Forum». Det er etablert et nordisk nettverk for livskvalitetsøkonomi og Norge vil bidra inn i dette nettverket.

Som vist i eksemplene under har de nordiske landene ulik fremdrift og ulike inngangsporter til arbeidet med livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen.

BOKS

Finland

Livskvalitet/velvære er synonymt med velferd i Finland og er knyttet til sosial bærekraft, samtidig som man anerkjenner den gjensidige avhengigheten med økonomisk og miljømessig bærekraft. Helsesektoren har eierskapet i tett samarbeid med Statsministerens kontor, mens «Finnish Federation for Social Affairs and Health» som er

¹² Michael Birkjær, Institut for Lykkeforskning. Innlegg for arbeidsgruppen mars 2023

en paraplyorganisasjon for 200 ulike frivillige organisasjoner har en uformell lederrolle. Finland har også utarbeidet en handlingsplan for livskvalitetsøkonomi.

Island

Tilnærmingen til livskvalitet er basert på et helhetlig konsept, og omfatter både subjektive og objektive dimensjoner som å føle seg vel og fungere godt. Livskvalitet er direkte knyttet til faktorer i samfunnet, økonomien og miljø slik det kommer til uttrykk gjennom de omfattende livskvalitetsundersøkelsene på Island. Statsministerens kontor har en ledende rolle i arbeidet.

Island har utviklet et indikatorrammeverk bestående av 39 indikatorer som dekker områdene «samfunn», «miljø» og «økonomi», dvs de objektive komponentene ved livskvalitet, men det arbeides nå med å få inn indikatorer som dekker subjektiv livskvalitet. Indikatorene er knyttet til FN sine bærekraftsmål. Gruppen som har utarbeidet indikatorene anbefaler at regjeringen må bestemme hvordan den vil bruke indikatorene til politikktutforming. Statistikkbyrået Island skal følge med på indikatorene.

Sverige

Fra og med 2017 inkluderer den svenske regjeringens vårbudsjett en oversikt over 15 forskjellige indikatorer, kalt «nya mått på velferd». Hensikten med disse indikatorene er at de skal gi et bilde av velferds utvikling, både med hensyn til menneskers livskvalitet og økonomiens langsiktige bærekraft. Indikatorsettet består av fem økonomiske, fem miljømessige og fem sosiale indikatorer. Blant de sosiale indikatorene finner vi blant annet egenvurdert helse, mellommenneskelig tillit og tilfredshet med livet. De 15 indikatorene på velferd har blitt presentert i hvert vårbudsjett siden 2017, fordelt på økonomiske, miljømessige og sosiale indikatorer. Det gis en enkel oversikt over trender og tilstand, og noe om ulikhet i fordeling.

Danmark

Danmark gjennomfører regelmessige målinger av livskvalitet, men ikke i form av paneldata (tidsserier) og det er ikke utviklet et indikatorrammeverk, eller målsettinger for befolkningens livskvalitet. Imidlertid er tenketanken Institut for Lykkeforskning (Happiness Research Institute) ledende innen livskvalitet og livskvalitetsøkonomi og har forfattet rapporten «Towards a Nordic Wellbeing Economy» for Nordisk ministerråd.

BOKS slutt

6.2 Internasjonale erfaringer – muligheter og samarbeid

Bhutan er det landet i verden som mange mener har arbeidet lengst med å utforme et politikintegreert rammeverk for måling og analyse av velferd. Kongen av Bhutan erklærte allerede i 1972 at brutto nasjonal lykke (Gross National Happiness) var viktigere enn brutto nasjonalprodukt. Det er gjennomført omfattende datainnsamlinger fra 2008 og opprettet en egen «Kommissjon for Brutto Nasjonal Lykke». Kommissjonen er myndighetenes organ for å inkorporere denne tenkningen, og det tilhørende målesystemet, i politikken. Alle politiske planer skal evalueres med hensyn på hvordan de passer inn i rammeverket for «Brutto Nasjonal Lykke» (43).

Det siste tiåret har stadig flere land og organisasjoner jobber for at livskvalitet skal bli et overordnet mål for samfunnsutviklingen og supplere eller erstatte tradisjonelle samfunns mål som brutto nasjonalprodukt (BNP). Over halvparten av OECDs medlemsland har utviklet en form for livskvalitetsrammeverk¹³. Rammeverkene gjenspeiler de områdene som er viktige for et godt liv for nasjonens befolkning. Rammeverkene illustrerer også i hvilken grad mulighetene til å leve et godt liv er likt fordelt i befolkningen.

Livskvalitet og fremgang har vært sentrale prioriteringer for OECD gjennom flere år, særlig gjennom sitt «Better Life Initiativ» som ble lansert i 2011. Rapporten «How's Life?» utgis regelmessig og gir et omfattende bilde av velferden i OECD-landene og også andre store økonomier. OECD har etablert «Centre on Wellbeing, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity (WISE), hvor formålet er å frembringe nye data og tilnærminger for å bedre befolkningens livskvalitet og redusere ulikheter, samt å få en bedre forståelse av hvordan politikk påvirker folks liv både i dag og i fremtiden. WISE har fremmet forslag om å utarbeide en «Knowledge Exchange Platform on Wellbeing Metrics and Policy Practice». Norge støtter forslaget.

Skottland, Island, Finland, Canada og Wales har sammen med New Zealand etablert partnerskapet "Wellbeing Economy Governments partnership" (WEGo). WEGo er et samarbeid mellom nasjonale og regionale regjeringer for å fremme deling av kompetanse og overførbar politikkpraksis.

¹³ Eksempel: [Measuring What Matters: Toward a Quality of Life Strategy for Canada - Canada.ca](https://www150.com/content/uploads/2018/04/Measuring-What-Matters-Toward-a-Quality-of-Life-Strategy-for-Canada-Canada.ca)

BOKS

Wellbeing Economy Alliance - WEAll

Wellbeing Economy Alliance (WEAll) er det ledende samarbeidet mellom organisasjoner, allianser, bevegelser og enkeltpersoner som arbeider for en livskvalitetsøkonomi, og for å bidra til menneskelig og økologisk livskvalitet. WEAll ble etablert i 2018 som et tidsbegrenset prosjekt for å katalysere overgangen til en livskvalitetsøkonomi ved å fremme forbindelse og samarbeid mellom ulike aktører i det nye økosystemet for økonomien.

Wellbeing Economy Governments partnership - WEGo

Wellbeing Economy Governments partnership (WEGo) er et samarbeid mellom nasjonale og regionale myndigheter som er interessert i å dele ekspertise og overførbar politisk praksis for å fremme en felles ambisjon om å bygge livskvalitets- eller velferdsøkonomier. WEGo ble grunnlagt på erkjennelsen av at «utvikling» i det 21. århundre innebærer å levere menneskelig og økologisk velvære, og består for tiden av seks nasjonale regjeringer: Skottland, New Zealand, Island, Wales, Finland og Canada.

WHO - Universal Well-being Economy Initiative (U-WE)

U-WE har som mål å påvirke økonomiske og finansielle institusjoner og å inspirere regjeringer, næringsliv og den tredje sektoren til å investere i gjenopprettings- og vekstpraksis som vil forbedre personlig, økonomisk, sosial og miljømessig livskvalitet for alle i WHO's europeiske region. Den ble lansert av WHO / Europa gjennom den nylig etablerte New Economics Expert Group (NEEG) og WHO's europeiske kontor for investering for helse og utvikling basert i Venezia, Italia.

EU Wellbeing Economy Coalition

Institutt for europeisk miljøpolitikk og ZOE Institute for Future-fit Economies grunnla «EU Wellbeing Economy Coalition» for å fremme sivilsamfunnssamarbeid og bidra til å flytte politikken utover økonomisk vekst mot en livskvalitetsøkonomi. Det inkluderer frivillige organisasjoner, tenketanker og fagforeningsorganisasjoner og utgjør en mangfoldig gruppe med en felles visjon om å bygge en livskvalitetsøkonomi på EU-nivå.

BOKS SLUTT

I tillegg til nordisk samarbeid kan det være særlig interessant for Norge å samarbeide med OECD sitt nyetablerte senter «Centre on Well-being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity (WISE) for utveksling av erfaringer og delta i kunnskapsplattformen som skal etableres. Det bør også vurderes om Norge både kan bidra inn i og hente kunnskap gjennom deltakelse i WEGo (Wellbeing Economy Governments partnership) sammen med de seks landene som er representert der.

7 Innsatsområder og anbefalinger for det videre arbeidet med livskvalitet i strategiperioden 2024-2030

Nasjonal livskvalitetsstrategi retter oppmerksomheten mot hvordan vi kan utvikle et samfunn hvor livskvalitet kan være et supplerende mål på og for samfunnsutviklingen i tillegg til BNP og andre velferdspolitiske innsatser. Strategien peker på noen av de systemer, metoder og verktøy som vil være viktige for at Norge kan bevege seg fra dagens målinger av livskvalitet til fremtidens politikkkutforming som i større grad skal vektlegge en god og jevnt fordelt livskvalitet for hele befolkningen enn den gjør i dag. Det er nasjonal og lokal politikkkutforming som kan føre til gode liv for befolkningen og som kan utjevne sosiale forskjeller i livskvalitet. I strategiperioden må dette følges opp videre på en rekke områder knyttet til monitorering og kunnskapsutvikling; prioritering og politikkkutforming og nordisk og internasjonalt samarbeid. Dette vil kreve både politisk vilje og engasjement. Arbeidsgruppen bak Nasjonal livskvalitetsstrategi anbefaler at strategien følges opp av en tverrsektoriell forpliktende handlingsplan hvor innsatsområdene og anbefalingene i kap 7.1 til 7.3 utredes videre. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med en slik handlingsplan starter i kjølvannet av at strategien er lagt frem.

7.1 Etablere systemer for livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen

Livskvalitetsmålingene og indikatorrammeverket er selve «grunnplanken» i arbeidet med livskvalitet i regjeringens strategi. Det bør derfor etableres systemer for gjennomføring, utvikling og oppdateringer. Det må legges til rette for at data fra nasjonale og lokale målinger kan analyseres slik at de blir sektorrelevante og tilgjengelige for brukerne og kan benyttes til politikkkutforming. Det bør vurderes om det er mulig å utvikle «livskvalitetsprofiler» tilsvarende «folkehelseprofilene» og «oppvektsprofilene» som fra 1. januar 2024 er lagt til Helsedirektoratet. Livskvalitetsprofiler kan være et nyttig verktøy både for fylkeskommuner og kommuner/bydeler. Forskning og kunnskapsutvikling innen livskvalitetsfeltet er fortsatt forholdsvis nytt i Norge, og det kan derfor være hensiktsmessig å etablere et samlet fagmiljø eller faglig nettverk for livskvalitet i Norge. For forskning på dette området er det midlene som kanaliseres til Forskningsrådet fra departementene som er mest relevante.

Følgende bør utredes nærmere:

- Etablere et system for regelmessige livskvalitetsmålinger på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå som kan gi styringsinformasjon til både nasjonale, regionale og lokale styresmakter. I tillegg til at den er regelmessig må monitorering av livskvalitet også tilpasses utviklingen i politikken, samfunnslivet mm. Videre må det vurderes hvordan underrepresenterte grupper kan inkluderes eller synliggjøres
- Etablere et system for videreutvikling og evaluering av indikatorrammeverket hos SSB og følge opp anbefalingene i rapporten for det videre arbeidet
- Vurdere utvikling av livskvalitetsprofiler for fylker og kommuner
- Videreutvikle kunnskap, forskning og evaluering – for eksempel evaluering av politiske tiltak og demografiske endringer mht livskvalitet. Det er behov for mer kunnskap om sosial integrering/isolasjon og ensomhet, samt hvordan fremme integrering/reducere ensomhet gjennom strukturelle grep. Data basert på livskvalitetsmålingene bør benyttes til analyser som er relevante for ulike sektorer og som kan benyttes til politikkutforming
- Utrede mulighet for etablering av et samlet fagmiljø eller nettverk for livskvalitet i Norge, med ansvar for analyser av livskvalitet på nasjonalt og lokalt nivå, forskning, kunnskapsutvikling og evaluering. Midler til forskning kanaliseres gjennom Forskningsrådet.

7.2 Prioritering og politikkutvikling

Det er behov for å utrede nærmere både de verktøyene og grepene som er omtalt i denne strategien, samt å vurdere om det er andre grep som er nødvendig for å nå målet om livskvalitet som mål på og for samfunnsutviklingen og en utjevning av sosiale forskjeller i livskvalitet. Lovverk, samfunnsøkonomiske analyser, egne publikasjoner og om en felles «Folkehelse og livskvalitetsmelding» kan være en egnet rapportering til Stortinget bør utredes nærmere. Det må også arbeides videre for å få til en tverrsektoriell forankring som kan gi eierskap og være nyttig for ulike sektorer. Det anbefales å gå videre med følgende punkter:

- Utrede hvilken plass og funksjon livskvalitet skal ha i Folkehelseloven når den revideres. Vurdere livskvalitet inn i annet lovverk, som for eksempel Plan -og bygningsloven og Arbeidsmiljøloven

- Utrede hvordan livskvalitetshensyn kan integreres i utredninger og samfunnsøkonomiske analyser herunder hvordan WALY kan benyttes til politikkutforming i Norge jf. temaspesifikk veileder til utredningsinstruksen om helse og livskvalitet
- Vurdere om SSB skal utgi en egen publikasjon annethvert år over utviklingstrekk for den nasjonale livskvaliteten tilsvarende SSB sine kvartalsvise rapporter om de økonomiske indikatorene.
- Vurdere å inkludere livskvalitet i ulike meldinger, som for eksempel å utgi en egen «Folkehelse- og livskvalitetsmelding» som rapportering til Stortinget hvert 4. år. Her kan hver sektor ha ansvar for egne områder. Videre må det vurderes hvordan livskvalitet kan omtales i meldinger som Perspektivmeldingen og Bærekraftsmeldingen
- Rapportere på arbeidet med livskvalitet i statsbudsjettet til Finansdepartementet
- Vurdere hvordan ulike sektors virkemidler kan sees i sammenheng og brukes til å fremme god og jevnt fordelt livskvalitet i befolkningen. Dette må sees i sammenheng med gjennomføring av sektorrelevante analyser av livskvalitet
- Vurdere hvordan livskvalitet kan gis en bredere omtale i Nasjonale forventninger fra Kommunal – distriktsdepartementet.
- Utarbeide pedagogiske virkemidler: Veileder for kommunene mm
- Utforske om, og eventuelt hvordan, en livskvalitetsøkonomi kan etableres i en norsk kontekst

7.3 Nordisk og internasjonalt samarbeid

Det er stor aktivitet på livskvalitetsfeltet både i nordiske og internasjonale fora, og samarbeid og involvering med nordiske og internasjonale fora kan bidra til både å nå de norske målene for livskvalitet, men også bidra til å utvikle en nordisk modell for hvordan livskvalitet kan brukes som mål på og for samfunnsutviklingen i en nordisk kontekst. Det anbefales å utrede og arbeide videre med følgende punkter:

- Delta i «Wellbeing Economy Forum» og nordisk nettverk for livskvalitetsøkonomi som ble etablert på Island i 2023
- Samarbeide med OECDs Centre on Wellbeing, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity (WISE) og plattform for kunnskapsutveksling

- Vurdere deltakelse i regjeringssamarbeidet Wellbeing Economy Government partnership – WEGo hvor Island, Finland, Skottland, New Zealand, Wales og Canada deltar
- Utrede videre samarbeid om å utvikle en nordisk modell for livskvalitet som del av en styringsmodell innenfor rammene av Nordisk ministerråd, herunder vurdere samarbeid med Institut for Lykkeforskning i Danmark og «Trivselsbanken/The Wellbeing Bank» som er under etablering

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

9 Sammendrag av SSB - rapporten «Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge»¹⁴

Blir livet bedre eller verre, og på hvilke livsområder? Hvordan er ulikheten i fordelingen av livets goder; er det noen grupper som sakker akterut? Hvem lider mest og trives best? Dette er helt fundamentale spørsmål i samfunnsdebatten, og utgangspunkt for mange diskusjoner om politiske tiltak. Å få gode og kunnskapsbaserte svar på slike spørsmål, er det vi ønsker å oppnå med et rammeverk for måling av livskvalitet. Håpet er at rammeverket kan gi et mer fullstendig og sammenhengende bilde av tilstand og utvikling på velferdssfeltet. Oppmerksomheten blir rettet mot utviklingstrekk og ulikheter som ellers kan «gå under radaren». Andre målsettinger er å bidra til koordinering av de politiske tiltakene fra ulike departementer og andre instanser, ved å knytte dem til et felles sett av strategiske mål. En jevnlig oppdatert rapportering om livskvaliteten i samfunnet gjør det også lettere å holde myndighetene ansvarlige, og slik sett bidra til en styrking av demokratiet.

¹⁴ Barstad A, Rønning E, Bjørnskau T. Forslag til rammeverk for måling av livskvalitet i Norge. SSB rapport 2023/51

Rammeverket bygger både på tidligere arbeider i Statistisk sentralbyrå, og på lignende initiativer i andre land. Ikke minst har rammeverket som er blitt utarbeidet av OECD, for å måle «wellbeing», vært en viktig inspirasjonskilde. Noen hovedtrekk ved rammeverkene i 11 forskjellige land blir gjennomgått i rapporten, herunder Sverige, Finland og Island.

I rapporten brukes livskvalitet som et generelt velferdsbegrep, som en betegnelse på det som gjør at menneskers liv kan sies å gå bra. Begrepet har enkelte kjennetegn som gjør at det skiller seg fra andre velferdsbegreper. Historisk sett er det knyttet til at velferd er noe annet og mer enn høy inntekt og materiell levestandard. De ikke-materielle sidene ved et godt liv blir framhevet. Et annet kjennetegn er en sterk vektlegging av mål framfor midler, på å måle det som «virkelig betyr noe». Et tredje kjennetegn er vekten som ofte legges på subjektive opplevelser, på velferden sett innenfra.

I norsk vitenskapelig litteratur har det vært vanlig å bruke ordet livskvalitet som synonymt med subjektiv livskvalitet. Internasjonalt har «wellbeing» eller «quality of life» ofte en videre betydning, som et mer generelt velferdsbegrep med både subjektive og objektive komponenter. Det er slik begrepene anvendes av organisasjoner som OECD og Eurostat. I det norske målesystemet, slik det ble utviklet i de to rapportene fra Helsedirektoratet i 2016 og 2018, har en også valgt den brede definisjonen av livskvalitet.

For å konkretisere livskvalitetsbegrepet i en norsk sammenheng, presenterer rapporten først et forslag til de viktigste verdiene som bør inngår i begrepet, hvilke kvaliteter som “virkelig betyr noe”. Verdiene er presentert i figur 2, som bladene på en “livskvalitetsblomst”. Valget av verdier kan begrunnes både med bakgrunn i befolkningsundersøkelser og i hvilke verdier som er gjengangere i offentlige dokumenter og lovverk. For at et rammeverk for måling av livskvalitet skal fungere, er det helt avgjørende at det finner klangbunn i befolkningen, og gjenspeiler det som betyr noe for folk flest. Begrepets normative karakter underbygger dette. Rammeverket bør også være i samsvar med viktige lovbestemmelser, slik som menneskerettighetene.

Verdidimensjonene er frihet, trygghet, læring og utvikling, lykke og mening, helse, samt tilhørighet og fellesskap. Med frihet menes evnen til å realisere egne ønskemål og selv styre sitt liv, uavhengig av ytre eller indre begrensninger. Trygghet innebærer fravær av forskjellige typer risiko; hendelser som truer fysisk integritet, helse og evnen til å ta vare

på seg selv og tilfredsstillende grunnleggende behov. Et annet aspekt er tilgjengeligheten av hjelp hvis ulykken skulle være ute, slik som sosiale nettverk og gode helsetjenester. Læring og utvikling handler om å realisere kapasiteter og evner, for eksempel kunnskap, intellektuelle eller fysiske evner, sosial kompetanse, og «dyder» som mot og klokskap. "Lykke og mening" er et forsøk på å beskrive verdien som subjektiv livskvalitet representerer. Ord som glede og tilfredshet kunne også vært brukt. Helse er en tilstand med både fysiske og psykiske aspekter. I tillegg til egen helse, er helsetilstanden til nære familiemedlemmer viktig for de fleste. Fellesskap og tilhørighet er deltaking i, og tilhørighet til, forskjellige typer fellesskap, fra familie og vennskap til arbeidsliv, nabolag og foreninger.

To tverrgående dimensjoner er også vist i figuren. De representerer grunnleggende verdier som livskvaliteten må vurderes i forhold til. Den første er verdien av likhet og rettfærdig fordeling. Ett av FNs bærekraftsmål er å redusere ulikhet, både mellom og innenfor land. Den andre tverrgående dimensjonen er verdien av naturmiljøet og en bærekraftig utvikling. I en viss forstand handler bærekraftig utvikling også om fordelingsrettfærdighet, i dette tilfellet å sikre at framtidige generasjoner har de samme mulighetene som den nåtidige generasjonen til å være fri, ha god helse, være trygge osv. I tillegg vil mange tilskrive naturen, inkludert dyrene, en egenverdi, uavhengig av deres verdi for mennesker.

Figur 1. Livskvalitetens verdidimensjoner.

Et rammeverk for livskvalitet

Verdidimensjoner
Kvaliteter som virkelig betyr noe



Tverrgående verdidimensjoner
Livskvaliteten må vurderes og avveies i forhold til disse tverrgående dimensjonene



Flere av verdiene i figuren er svært abstrakte, og for at vi skal kunne måle dem, trengs en ytterligere utdyping og presisering. I de to tidligere rapportene fra Helsedirektoratet ble det, på grunnlag av de nevnte verdiene og andre kilder, foreslått i alt 10 empiriske livskvalitetsdimensjoner. Disse er oppsummert i figur 2. I tillegg til dimensjonene er det også listet opp noen sentrale temaer innenfor hver dimensjon. Dimensjonene er subjektiv livskvalitet, helse, kunnskaper og ferdigheter, styresett og medvirkning, fysisk trygghet, sosialt fellesskap, arbeid og arbeidsmiljø, fritid og kultur, samt natur og nærmiljø.

Figur 2. Livskvalitetens dimensjoner, og temaene som inngår i dem, i stor grad hentet fra Nes et al. 2018



Listen er et forsøk på en presisering og operasjonalisering av de mest sentrale aspektene ved et godt liv, som vist i figur 1. For eksempel omfatter frihet økonomisk handlefrihet, som er tema for dimensjonen «Økonomi og materielle goder». Denne friheten kan blant annet måles gjennom spørsmål om husholdningen har råd til sentrale velferdsgoder, slik som en ukes ferie utenfor hjemmet. Graden av frihet måles også gjennom spørsmål om autonomi i arbeidslivet (dimensjon «Arbeid og arbeidsmiljø») og om en har vært utsatt for diskriminering (dimensjon «Styresett og medvirkning»). Trygghet har både økonomiske, fysiske og psykososiale aspekter. Ikke minst viktig er utsatthet for vold («Fysisk trygghet») og mobbing/ trakassering i arbeidslivet («Arbeid og arbeidsmiljø»). Tilhørighet og fellesskap dekkes naturligvis av dimensjonen «Sosialt fellesskap», men berører også fritiden («Fritid og kultur») og egenskaper ved arbeidsrelasjonene («Arbeid og arbeidsmiljø»). Læring og utvikling er vanskeligere å måle, men både kunnskaper og ferdigheter, deltaking i arbeidsliv og utdanning, samt fritidsaktiviteter og kultur er relevante dimensjoner. Listen dekker også

de viktigste rammene rundt, og arenaene for, menneskers liv: Arbeid, utdanning, bolig og nærmiljø, fritid, familie og venner, demokratiske institusjoner og frivillige organisasjoner.

En sammenligning viser at det er godt samsvar mellom disse dimensjonene og de som brukes i andre lands rammeverk. Selv om det ikke er noen allmenn enighet om hva livskvalitet er, er det i praksis stor grad av enighet om de viktigste dimensjonene som inngår i begrepet.

Det er likevel to klare begrensninger i denne måten å tenke på. Den første handler om bærekraftig utvikling. Høy livskvalitet «her og nå» kan gå på bekostning av naturmiljøet og mulighetene for seinere generasjoner. OECD har derfor med indikatorer på «ressurser for framtidig livskvalitet» i sitt målesystem, betegnet som økonomisk kapital, naturkapital, human kapital og sosial kapital. Dette aspektet er foreløpig ikke tatt med i vårt målesystem. Den andre begrensningen handler om samfunnets institusjoner, og hvor godt de fungerer. New Zealands rammeverk, «Living Standards Framework», har en egen dimensjon i rammeverket som omfatter trekk ved sentrale samfunnsinstitusjoner som arbeidsmarked, utdanningssystem og velferdsstat. Her inngår blant annet indikatorer som korrupsjon, tillit til myndighetene, frivillig arbeid, produktivitetsvekst og utgifter til forskning og utvikling. På sikt kan det være gode grunner til å utvide systemet til også å omfatte trekk ved institusjonene og de forskjellige kapitalformene.

Rapporten presenterer et forslag til i alt 54 indikatorer på livskvalitet, fordelt på de 10 dimensjonene. Noen viktige prinsipper ved valget av indikatorer er at de bør være egnet til å vise utviklingen over tid, og at de kan brytes ned på undergrupper, og slik vise omfanget av sosial, økonomisk og geografisk ulikhet. Et annet prinsipp er å synliggjøre barn og unges situasjon så mye som mulig, siden barn og unge er en sårbar gruppe, med ekstra krav på oppmerksomhet fra samfunnets side. De fleste dimensjoner har en til to indikatorer som berører barn og unge. Av de 54 indikatorene kan i overkant av 20 også brytes ned på kommunenivå, gitt visse tilpasninger. Tabell 1 gir en oversikt over indikatorene, med indikatorer som belyser barn og unges livskvalitet markert i rødt.

Rapporten avsluttes med noen anbefalinger for videre arbeid med rammeverket. Det gjenstår en del arbeid med indikatorene. Blant annet har det ikke vært anledning til å gå nøye inn på hvor sammenlignbare de foreslåtte indikatorene er over tid, og på tvers av geografiske områder. Valget om å inkludere indikatorer for barn og unges livssituasjon

under hver dimensjon, er et valg som kan diskuteres. En bedre løsning er kanskje å utvikle et eget indikatorsett for barn og unge, som OECD har gjort, slik at en får et bredere bilde av barn og unges livskvalitet. På sikt anbefaler rapporten også at rammeverket og indikatorsettet utvides til å omfatte indikatorer på en bærekraftig utvikling, og på egenskaper ved institusjonelle forhold, slik det gjøres i New Zealand.

Et problem med rammeverk og indikatorsett av den typen som nå har blitt vanlige internasjonalt, er omfanget og graden av kompleksitet. Det gjelder også det foreliggende. De nevnte anbefalingene vil gjøre det enda mer omfattende. Det kan føre til at rammeverket blir mindre brukbart hvis det skal anvendes i politikk, og gi veiledning og oversikt, både for byråkrater, politikere og folk flest. Det bør derfor arbeides med metoder for forenkling. Et eksempel er å velge ut et mindre antall kjerneindikatorer, slik blant annet OECD har gjort. Det er også noe man bør se på i videreutviklingen av rammeverket. I tillegg tilsier kompleksiteten at det bør brukes ressurser på å lage gode analysepublikasjoner. Rapporten foreslår at rammeverket for livskvalitet danner utgangspunkt for en egen publikasjon om livskvaliteten i Norge, som både dekker utviklingstrekk og fordeling. Både Nederland, New Zealand, Wales og Italia utgir denne typen publikasjoner.

Tabell 1. Oversikt over indikatorene. Indikatorene i rødt belyser barn og unges situasjon.

Subjektiv livskvalitet	Tilfredshet med livet	Styresett og medvirkning	Valgdeltakelse
	Mening med livet		Liten innflytelse på det myndighetene gjør
	Mestring og kontroll		Kontakt med politiker/tjenestemann
	Negative følelser		Opplevd trygghet for hjelp ved sykdom
	Trivsel på skolen		Ikke råd tannlege ved behov
Helse	Egenvurdert helse	Sosialt fellesskap	Diskriminering
	Aktivitetsbegrensninger		Kontakt med venner
	Forventet levetid		Få å regne med ved problemer
	Utdanningsforskjell levetid		Plaget av ensomhet befolkningen 18+
	Dødsfall selvmord/rus		Plaget av ensomhet ungdomsskolen
	Depresjon/angst		Tillit til andre
	Psykiske plager ungdom		Deltar ikke i frivillig arbeid
Kunnskaper og ferdigheter	Tatt videregående utdanning 25-34 år	Arbeid og arbeidsmiljø	Andel arbeidsledige
	Fullføring videregående 5/6 år		NEET under 30 år
	Leseferdigheter PISA		Rollekonflikt - jobbkrav
Økonomi og materielle goder	Lavinntekt	Fritid og kultur	Selvbestemmelse i arbeidet
	Inntektsulikhet		Jobbtrygghet – i fare for å miste jobben
	Vanskelig få pengene til å strekke til		Antall timer fritid
	Ikke klare uforutsett regning		Fornøyd med timer til å gjøre det du liker
	Materielle mangler		Lite aktiv i fritiden
	Eier ikke egen bolig		Deltatt organisert fritidsakt. barn/unge
	Barnefamilier som bor trangt		Natur og nærmiljø
Barn med lavinntekt	Tilgang til turområde		
	Utsatt for forurensning ved bostedet		
Fysisk trygghet	Utsatt for vold/trusler	58	Utsatt for svevestøv
	Urolig for å bli utsatt for vold/trusler		Utsatt for støy
	Drap		Tilgang til trygt leke- rekreasjonsområde
	Mobbing i skolen		

Referanser

1. *Meld. St. 15 (2022-2023) Folkehelsemeldinga. s.l. : Helse- og omsorgsdepartementet, 2023.*
2. UN System Chief Executives Board for Coordination. *Valuing what counts - United Nations System-wide Contribution on Progress Beyond Gross Domestic Product (GDP).* s.l. : United Nations System, 2022.
3. Meld. St. 1 (2009-2010) Melding til Stortinget. Nasjonalbudsjettet 2010.
4. *Meld. St. 34 (2012-2013) Melding til Stortinget. Folkehelsemeldingen God helse - felles ansvar.*
5. *Meld. St. 19 (2014-2015) Melding til Stortinget Folkehelsemeldingen Mestring og muligheter.*
6. Barstad, A. *Gode liv i Norge. Utredning om måling av befolkningens livskvalitet.* Oslo : Helsedirektoratet, 2016. IS-2479.
7. Bang Nes R, Hansen T, Barstad A. *Livskvalitet - Anbefalinger for et bedre målesystem.* Oslo : Helsedirektoratet, 2018. IS-2727.
8. Government, New Zealand. *Wellbeing Budget 2023. Support for today. Building for tomorrow.* s.l. : New Zealand Government, 2023.
9. Bang Nes, R, et al. *Livskvalitet.* Oslo : Folkehelseinstituttet, 2021.
10. Barstad A, Rønning E, Bjørnskau T. *Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge.* Oslo : Statistisk sentralbyrå, 2023. 2023/51.
11. Bjørnskau, T. *I: Forslag til et rammeverk for måling av livskvalitet i Norge.* Oslo : Statistisk sentralbyrå, 2023. 2023/51.
12. World Health Organization. *Towards developing WHO's Agenda on Wellbeing.* Geneva : WHO, 2021. CC BY-N-SA 3.0 I.
13. Holden E, Linnerud K. *Bærekraftig utvikling - en ide om rettferdighet.* Oslo : Universitetsforlaget , 2021.
14. Stiglitz J, Fitoussi J, Durand M. *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance.* Paris : OECD Publishing , 2018.

15. ***Slik har vi det - livskvalitet og levekår.*** Oslo : Statistisk sentralbyrå , 2017.
16. TM, Normann. ***Barn i lavinntektsfamilier .*** s.l. : Statistisk sentralbyrå , 2024.
17. Easterlin, R. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. [book auth.] Reder MW (eds) David PA. ***Nations and Households in Economic Growth.*** New York : Academic Press, Inc, 1974.
18. Diener ED, Lucas RE, Oishi S. Advances and Open Questions in the Science of Subjective Wellbeing. ***Colloquia: Psychology.*** 1, 2018, Vol. 4, 15.
19. Oishi S, Kesebir S. Income inequality explains why economic growth does not always translate to an increase in happiness. ***Psychological Science.*** 26, 2015.
20. Marmot, M, et al. ***Rapid Review of Inequalities in Health and Wellbeing in Norway since 2014.*** London : UCL Institute of Health Equity, NTNU WellFare, 2023.
21. Folketrygdens lovparagraf: Lov om folketrygd. ***Folketrygdloven.*** s.l. : Arbeids- og inkluderingsdepartementet , 1997.
22. Finansdepartementet. Meld. St. 14 Perspektivmeldingen. s.l. : Finansdepartementet, 2021.
23. Folkehelseinstituttet. ***Folkehelseundersøkelsen i Agder 2023.*** 2024.
24. Ungdata. s.l. : OsloMet - Storbyuniversitetet.
25. Sollis K, Yap M, Campell P, Biddle N. Conceptualisations of wellbeing and quality of life: A systematic review of participatory studies. ***World Development.*** 2022.
26. Næss, S. Teorier. Hva mener folk flest om hva som er viktig for livskvaliteten? [book auth.] Moum T, Eriksen J Næss S. ***Livskvalitet. Forskning om det gode liv.*** Bergen : Fagbokforlaget, 2011.
27. Helliwell, JF, et al. ***World Happiness Report.*** New York : Sustainable Development Solutions Network, 2023. ISBN 978-1-7348080-5-6.
28. Hellevik O, Hellevik T. Hvorfor ser færre unge lyst på livet? Utviklingen for opplevd livskvalitet blant ungdom og yngre voksne i Norge. ***Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning.*** 2, 2021, Vol. 2.

29. Bjørndal, L, et al. Mental Health and Environmental Factors in Adults: A Population-based Network Analysis. *American Psychologist*. 2023.
30. Götz F, Gosling SD, Rentfrow PJ. Small Effects: The Indispensable Foundation for a Cumulative Psychological Science. *Perspectives on Psychological Science*. 17, 2022, Vol. 1, pp. 205-215.
31. Statistisk sentralbyrå . *Livskvalitet i Norge*. s.l. : Statistisk sentralbyrå, 2023.
32. Future Generations Commissioner for Wales. *Wellbeing of Future Generations (Wales) ACT*. 2015.
33. *What is a Wellbeing Economy?* s.l. : Wellbeing Economy Alliance, 2023.
34. Finansdepartementet. *Meld.St.29 (2016-2017) Perspektivmeldingen*. Oslo : Finansdepartementet, 2017.
35. Helsedirektoratet. *Nasjonal veileder om virkninger på helse og livskvalitet i utredninger, inkludert samfunnsøkonomiske analyser. Temaveileder til instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)*. Oslo : Helsedirektoratet, 2024.
36. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. s.l. : Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023.
37. Finansdepartementet. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo : Finansdepartementet , 2021. R-109/2021.
38. Wellbeing Guidance for Appraisal: Supplementary Green Book Guidance. *HM Treasury, GOV.UK*. 2021.
39. Guterres, FNs generalsekretær António. Valuing What Counts - United Nations System-wide Contribution on Progress Beyond Gross Domestic Product (GDP). *HLCP Core Group on Beyond GDP*. 2022.
40. ACT Gouvernement. *Treasury. 2023-24 ACT Budget*. 2023.
41. WHO, European Region. *Deep dives on the well-being economy showcasing the experiences of Finland, Iceland, Scotland and Wales*. s.l. : WHO, 2023. WHO/EURO:2023-7033-46799-68216.
42. Birkjær M, Gamerdinger A, El-Abd S. *Towards a Nordic Wellbeing Economy*. Copenhagen : Nordic Council of Ministers, 2021. ISBN 978-92-893-7092-9 (ONLINE).

43. Brooks, J. Avoiding the Limits to Growth: Gross National Happiness in Bhutan as a Model for Sustainable Development. *Sustainability*. 2013.

UTKAST: INNSPILLSRUNDE