

Får vi det bättre?

Om mått på livskvalitet

Betänkande av Utredningen om mått på livskvalitet

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:56

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Summary	19
1 Uppdrag och utgångspunkter	27
1.1 Bakgrund	27
1.2 Uppdraget enligt direktiven	28
1.3 Utgångspunkter och avgränsning	29
1.3.1 Begreppet livskvalitet	32
1.3.2 Livskvalitet och hållbarhet	33
1.4 Utredningens arbete	34
1.5 Tidigare mätning av livskvalitet i Sverige	35
1.6 Betänkandets disposition.....	36
2 Ansatser för att mäta livskvalitet	37
2.1 Kompletterande mått på samhällets utveckling	37
2.2 Tolkningar av livskvalitet	38
2.2.1 Livskvalitet som välbefinnande	38
2.2.2 Livskvalitet som lycka	41
2.2.3 Livskvalitet som meningsfullhet.....	50
2.2.4 Livskvalitet som handlingsfrihet	53

3	Livskvalitetsmätningar i omvärlden	57
3.1	Stiglitzrapporten.....	59
3.2	Aktuella internationella initiativ.....	62
3.3	Aktuella nationella initiativ i Europa.....	71
4	På vilken tolkning av livskvalitet bör officiella mått grundas?	81
4.1	Grundläggande kriterier för mått på livskvalitet	81
4.2	Bedömningar och överväganden.....	82
4.3	Livskvalitetens komponenter.....	86
4.3.1	Politiska beslut bör grundas på faktiska förhållanden.....	86
4.3.2	Individens livsmiljö kontra naturens tillstånd	88
4.3.3	En sammansatt mått riskerar att dölja mer än vad det uppnår	89
4.3.4	Hur ska livskvalitetens nivå i landet beskrivas bäst?	90
4.3.5	Livskvalitetens nivå kontra fördelning	91
4.3.6	Samvariation mellan komponenter	93
5	En samlad bild av befolkningens livskvalitet	95
5.1	Underlag för livskvalitetsindikatorer	96
5.1.1	En och samma intervjuundersökning	96
5.1.2	Urval	97
5.1.3	Ytterligare kriterier för indikatorer	98
5.2	Möjliga indikatorer för livskvalitetens komponenter	98
5.2.1	Hälsa	99
5.2.2	Kunskap och färdigheter	101
5.2.3	Sysselsättning	103
5.2.4	Ekonomiska resurser.....	104
5.2.5	Politiska resurser och medborgerliga rättigheter	106
5.2.6	Sociala relationer	107
5.2.7	Säkerhet till liv och egendom	108
5.2.8	Bostad	109

5.2.9	Tidsutrymme	111
5.2.10	Livsmiljö.....	112
5.3	Redovisning av livskvaliteten	113
5.3.1	En fördjupad rapportering var fjärde år	113
5.3.2	En årlig redovisning baserad på register.....	114
5.3.3	Redovisningsgrupper.....	114
5.3.4	Huvudindikatorer för komponenterna	115
5.3.5	En webbaserad redovisning.....	115
6	Datainsamling och datalagring	117
6.1	EU-anpassningen av ULF	117
6.1.1	Ett ofullständigt underlag	118
6.2	En fristående och bättre anpassad ULF	119
6.2.1	Årliga intervjuundersökningar för rapportering vart fjärde år	120
6.2.2	Urvalets storlek och design	121
6.3	Utvidgad användning av befintliga registeruppgifter	122
6.4	Anknytning till internationell forskning.....	123
6.5	Vidare användning av insamlade uppgifter och datalagring	124
6.5.1	Integritet	125
7	Förslagens konsekvenser	127
7.1	Generellt om förslagen	127
7.2	Konsekvenser enligt 14 §.....	127
7.3	Konsekvenser enligt 15 §.....	131
7.4	Konsekvenser enligt 15 a §.....	131
7.5	Konsekvenser för personlig integritet	131
	Litteraturförteckning	133

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:68.....	143
----------	-------------------------------	-----

Sammanfattning

Utredningens uppdrag var att kartlägga och analysera befintliga mått på livskvalitet, samt att föreslå mått på utvecklingen av livskvaliteten i det svenska samhället. De föreslagna livskvalitetsmått skulle komplettera BNP och andra traditionella välfärds-mått för att ge möjlighet till att på ett bredare sätt belysa samhällets utveckling utifrån bl.a. ekonomiska, sociala, miljömässiga och subjektiva perspektiv. I uppdraget ingick även att föreslå hur befintliga och eventuella nya mått ska sammanställas och redovisas.

Mått på livskvalitet som ska kunna bilda underlag för politiska beslut, bör bero på förhållanden som är relaterade till besluten. Om dessa förhållanden förändras till det bättre eller till det sämre, ska det kunna avläsas i livskvalitetsmått i motsvarande mån.

Grundläggande kriterier för indikatorer med vars hjälp livskvaliteten kan bedömas innefattar att de ska:

- vara väl förankrade i aktuell forskning,
- ligga i linje med svenska och internationella rekommendationer,
- möjliggöra analys av fördelningar och skillnader mellan samhällsgrupper,
- kunna uppvisa förändring över tid, samt
- vara relevanta att använda som policyunderlag.

En mätning av livskvalitet avser den aktuella situationen och hur den har förändrats under åren dessförinnan. Genom att samla in uppgifter på individnivå blir det möjligt att undersöka och redovisa fördelningen av livskvaliteten i befolkningen, i vilken utsträckning den varierar mellan befolkningsgrupper och huruvida problematiska förhållanden är koncentrerade till specifika grupper.

Tolkningar av livskvalitet

Det är främst fyra tolkningar av vad livskvalitet innebär som återkommer i den vetenskapliga litteraturen och i det internationella arbetet inom området. Dessa är livskvalitet som välstånd, lycka, meningsfullhet och handlingsfrihet.

Livskvalitet som välstånd

Välstånd eller levnadsstandard är en viktig del av människors villkor. Materiella villkor kan antas betyda särskilt mycket i samhällen där den ekonomiska standarden är låg men framstår som en otillräcklig grund för en livskvalitetsbestämning när individerna uppnått en nivå där andra förbättringar av levnadsvillkoren framstår som mer angelägna. Att inkomst, eller mer generellt konsumtionsutrymme, är otillräckligt som välfärdsmått i ett samhälle som Sverige bör dock inte leda till att man bortser från den stora betydelse som ekonomiska resurser har för olika aspekter av människors välfärd såsom hälsa, bostadsstandard och fritidsaktiviteter.

Livskvalitet som lycka

I forskningen om lycka skiljer många författare mellan känslomässigt eller affektivt välbefinnande och livstillfredsställelse, där välbefinnande – vilket kanske snarast motsvarar innebörden av lycka på svenska – avser ett omedelbart och momentant tillstånd, medan livstillfredsställelse avser en mer övervägd bedömning av hur livet gestaltat sig.

Välbefinnande mäts vanligtvis antingen som en direkt fråga om hur lycklig man är eller som den andel tid under en dag de negativa känslorna är mer påtagliga än de positiva. Livstillfredsställelse mäts med frågor om hur nöjd man är med det liv man lever.

Oberoende av om man mäter lycka som välbefinnande eller livstillfredsställelse finner man ganska små skillnader mellan olika befolkningsgrupper.

Skillnader mellan länder i genomsnittlig livstillfredsställelse samvarierar tydligt med BNP per capita, och detsamma gäller i tvärsnittsdata för sambandet mellan livstillfredsställelse och inkomst

på individuell nivå. Trots detta finner man över tid i flertalet industriländer ingen förändring av vare sig den genomsnittliga livstillfredsställelsen eller välbefinnandet, trots att BNP per capita och genomsnittsinkomsten förändrats påtagligt. Sammantaget talar resultaten för att varken genomsnittlig livstillfredsställelse eller lycka tenderar förändras i de utvecklade industriländerna, i huvudsak troligtvis beroende på att individer tenderar att anpassa sin subjektiva bedömning till de förhållanden som de vid tillfället erfar.

Att den genomsnittliga lyckan i befolkningen inte kan förväntas förändras över tid, gör att lycka inte heller kan förväntas variera med förändrade samhällsförhållanden. Därmed är inte lycka ett lämpligt mått på livskvalitet för officiellt bruk, så mycket mer som att politiska åtgärder bör syfta till att påverka förhållandena i samhället och inte människors medvetanden.

Livskvalitet som meningsfullhet

Att leva ett meningsfullt liv tolkas i den psykologiska litteraturen som att leva i enlighet med människans natur och det finns en rad försök mäta livskvalitet i denna mening. I flertalet fall hänvisar man då till Aristoteles begrepp eudaimonia, vilket kanske kan sägas innebära att leva väl och att göra gott. Även om de skilda skalorna har getts olika namn kan de gemensamt föras in under termen Eudaimonic Well-Being.

För att uppnå livskvalitet i form av meningsfullhet behöver människan leva i enlighet med sitt sanna jag och sin sanna natur. Allt som ger momentan tillfredsställelse (affektivt välbefinnande) behöver inte vara förenligt med detta, vilket innebär att livskvalitet som lycka inte är identiskt med livskvalitet som meningsfullhet. Empiriska mått på lycka och meningsfullhet tenderar dock att vara högt korrelerade. Som meningsfullhet har operationaliserats är det nära förenat med psykisk hälsa.

Precis som gäller för lycka, kan livskvalitet som meningsfullhet i genomsnitt inte förväntas variera över tid. Därav följer att inte heller livskvalitet tolkad som meningsfullhet, kan förväntas att variera i anslutning till politiska åtgärder. Sammantaget är därmed inte heller meningsfullhet ett lämpligt officiellt mått på livskvalitet.

Livskvalitet som handlingsfrihet

Livskvalitet som handlingsfrihet avser i vilken mån människor har resurser till att styra sina liv efter egna värderingar och önskemål. Detta betraktelsesätt ligger på det hela taget bakom den nordiska traditionen för välfärdsmätning. Det har sedermera fått stor uppmärksamhet internationellt med hänvisning till den så kallade Stiglitzrapporten, vars uppdrag var att föreslå till BNP per capita kompletterande mått på livskvalitet.

Individens handlingsfrihet – i vilken utsträckning de kan styra sina liv efter eget skön – beror på de resurser de förfogar över och de omgivande förhållandena. Tillsammans bestämmer de vad individerna kan uppnå. För en översiktlig bestämning av individers livskvalitet i ett land är det endast möjligt att avgränsa en begränsad uppsättning komponenter i form av resurser och utfall. Samma förhållanden återkommer i komponentförteckningar från olika länder, vilket kan tolkas som att man på det hela taget är överens om vilka de viktigaste aspekterna är. Dessa förteckningar ger underlag för beskrivningar av medborgarnas handlingsfrihet. Att utgå från handlingsfrihet leder således till att livskvalitet mäts i termer av ett antal centrala levnadsvillkor, på liknande sätt som man sedan länge valt att beskriva välfärden i samhället.

Sammanfattningsvis finner vi att livskvalitet som handlingsfrihet ger mått som kan förväntas förändras om människors villkor förändras till det bättre eller till det sämre och att denna tolkning därmed kan ge ett underlag för en bedömning av hur samhället utvecklas i livskvalitetshänseende. Om graden av handlingsfrihet mäts utifrån ett antal komponenter, blir ansatsen jämförbar med vad som i dag görs internationellt, och det innebär också att man beskriver människors levnadsförhållanden på ett sätt som anknyter till tidigare nordisk välfärdsstatistik. Graden av handlingsfrihet uttrycker i vilken mån individen kan nå ett för henne eftersträvanvärt liv.

Tio livskvalitetskomponenter

Baserat på tolkningen av livskvalitet som handlingsfrihet föreslår vi att livskvaliteten i ett officiellt perspektiv ska mätas och redovisas med hjälp av indikatorer för följande tio komponenter:

1. Hälsa
2. Kunskap och färdigheter
3. Sysselsättning
4. Ekonomiska resurser
5. Politiska resurser och medborgerliga rättigheter
6. Sociala relationer
7. Säkerhet till liv och egendom
8. Bostad
9. Tidsutrymme
10. Livsmiljö.

Komponenterna har relativt låga samband inbördes, vilket betyder att livskvaliteten inte kan antas vara ett enhetligt uttryck för en underliggande dimension. Därav följer att livskvaliteten inte bör sammanfattas i ett enda mått.

Mått på livskvalitet bör så långt möjligt grundas på medborgarnas förhållanden snarare än på utbudet av samhällsliga tjänster. Exempelvis bör man sträva efter att mäta medborgarnas hälsa snarare än antalet läkarbesök, eftersom få läkarbesök visserligen kan bero på att folk på det hela taget är friska, men också på att många trots hälsoproblem av något skäl inte har konsulterat läkare. Likaså bör av samma skäl exempelvis ett mått på säkerhet avse medborgarnas utsatthet för brott snarare än antalet poliser.

Indikatorerna bör i så liten utsträckning som möjligt bero av att människor vid samma problem har en varierande tendens att vidta åtgärder. Exempelvis bör man fråga om individer har utsatts för våld och inte nöja sig med att utgå från polisanmälningar. Vi ger förslag till indikatorer för samtliga de tio komponenterna som tillsammans kan utgöra ett underlag för en rapport om livskvaliteten i Sverige. De uppgifter vi föreslår ska samlas in möjliggör därutöver fördjupade studier.

Urval och datainsamling

En livskvalitetsmätning i Sverige bör primärt avse den vuxna befolkningens situation, det vill säga att alla i åldrarna 18 år och högre och som bor i Sverige bör ingå i underlaget. Barn kan eventuellt bli föremål för en särskild undersökning, men bör inte ingå i den mätning som skisseras här, eftersom det inte är meningsfullt att till barn ställa många av de frågor som ställs till vuxna.

Utredningen föreslår att en livskvalitetsrapport bör läggas fram vart fjärde år där intervjuuppgifter, kompletterande registeruppgifter och globala indikatorer ingår som underlag. Resultaten bör, utöver att redovisas som genomsnitt, spridning och samvariation mellan komponenter, sammanställas efter kön, åldersgrupper, samhällsklasser, regioner och någon uppdelning efter vistelsetid i landet. Det vore också av värde att få uppgifter avseende utlandsfödda redovisade efter ursprungsländer, indelade i ett antal regioner.

Vidare föreslår utredningen att en översiktlig redovisning av registeruppgifter och globala indikatorer bör sammanställas de år då ingen huvudrapport publiceras. Denna redovisning bör vara deskriptiv och publiceras i ett enkelt faktablad, samt online.

En fristående och bättre anpassad ULF

För att möjliggöra att ULF ges den utformning och omfattning som krävs för att en heltäckande redovisning av livskvaliteten i Sverige, bedömer utredningen att undersökningarna ULF och EU-SILC bör genomföras separat. Därmed föreslår vi att SCB genomför EU-SILC enligt anvisningarna från Eurostat, medan formuläret för ULF utökas med frågor som gör det möjligt att i ett sammanhang skapa alla de indikatorer som krävs för en utförlig livskvalitetsredovisning.

SCB bör genomföra datainsamlingen för ULF årligen med ett nettourval om 5 000 intervjuer för att bilda underlag för rapporter som publiceras vart fjärde år.

Det övergripande ansvaret för arbetet med att sammanställa och redovisa uppgifter om livskvaliteten i Sverige bör ges till SCB i samverkan med en forskningsinstitution och med myndigheter med ansvar för de berörda politikområdena.

Det är väsentligt att det insamlade materialet bevaras och utnyttjas för forskning och statistikproduktion så att den investering som gjorts kan fortsätta att ge avkastning i form av kunskap och en djupare förståelse för livskvaliteten i Sverige.

En förutsättning för att uppgifter som de ovan angivna ska kunna samlas in och bearbetas, är att de hanteras i enlighet med lagar som reglerar användningen av personuppgifter för statistik och forskning.