

# Hvis vi måler det gode liv kan vi handle på det

Ian Bache og Louise Reardon

*The Politics and Policy of Wellbeing - Understanding the Rise and Significance of a New Agenda*

Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK

186 sider, 819,04 kroner

Anmeldt af Hjalte Meilvang, ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Danskerne er kendt som verdens lykkeligste folk. I 2009 fik vi derfor besøg af Oprah Winfrey, og i 2016 blev 'hygge' genstand for en række bøger, der udforskede, hvorfor livet er så godt i Danmark. Dansk livskvalitet er på mode. Men udover at være et kulturelt fænomen bliver lykke, tilfredshed og livkvalitet i stigende grad betragtet som politiske målsætninger. For er det ikke det, politikerne dybeste set bør sikre borgerne: muligheden for at leve et godt liv? Er det ultimative politiske succeskriterium ikke snarere, at borgerne er lykkelige, end at BNP vokser?

Sådanne spørgsmål er i stigende grad på dagsordenen hos internationale organisationer og i en række af vores nabolande. Det er denne 'wellbeing agenda' som Ian Bache og Louise Reardon via et dokumentstudie og interviews med diverse interessenter udforsker i bogen *The Politics and Policy of Wellbeing*. De stiller grundlæggende to spørgsmål: 1) hvorfor er wellbeing kommer på dagsordenen netop i disse år, og 2) og hvilken politisk betydning har det? (s. 4)?

Det teoretiske udgangspunkt er John Kingdons teori om dagsordensfastsættelse, hvor bestemte ideer kommer på dagsordenen, når de tre strømme af *policies* (de konkrete politikker, løsninger og handlemuligheder), *politics* (det strategiske politiske spil om den offentlige mening, politiske magtbalance etc.) og *problems* (kriser eller opsigtsvækkende tendenser og begivenheder) flyder sammen på en for ideen gunstig måde. Policy entreprenører, der ønsker at fremme bestemte løsninger, forsøger at koble strømmene ved at udnytte 'policy vinduer', der f.eks. kan opstå, når et regeringsskifte giver muligheder for at implementere løsningen (et vindue i *policy*strømmen) eller et problem skriger på en løsning (et vindue i *problem*strømmen).

Vi har været her før: To bølger af wellbeing

Bache og Reardon betragter det nutidige fokus på wellbeing som en 'anden bølge', der følger efter tidligere forsøg på at forstå samfundsudviklingen i bredere termer end de økonomiske. Den første bølge begyndte i 1960'erne med Robert Kennedys kritik af BNP for at måle alt "except that which makes life worthwhile". Med dette udgangspunkt advokerede den såkaldte *Social Indicators*-bevægelse for bredere målinger af samfundsmæssig succes, der inkluderede bl.a. uddannelse, bolig og sociale forhold. Denne første bølge løb imidlertid tør for energi midt i 70'erne, da økonomisk krise medførte fornyet opmærksomhed på klassiske politiske emner som beskæftigelse og vækst. Derudover blev indikatorerne, der kunne opfattes som et venstreorienteret projekt, også sat under pres af ideologiske forandringer på regeringsplan med Ronald Reagan i det Hvide Hus og Margarat Thatcher på Downing Street.

Anden bølge tog ligeledes udgangspunkt i begrænsninger i BNP men tilføjede desuden bekymringer over miljø og 'selvoplevet livskvalitet'. Fra 1970'erne miljøbevægelse over Brundtland-rapporten i 1987 til FN's 'Earth Summit' i Rio de Janeiro i 1992 blev kvaliteten af det miljø, vi lever i, gradvist accepteret som en nødvendig faktor i definitionen af et godt liv. Og med bl.a. Richard Easterlin's studier af den manglede korrelation mellem et lands BNP og borgerens selvrapporterede lykke ('Easterlin paradokset') i 1970'erne samt 1990'erne 'positive psykologi' kom nødvendigheden af at spørge folk, hvordan de selv vurderer deres liv, gradvis på dagsordenen. Finanskrisen og en gryende international klimagenda åbnede et policyvindue for den anden bølge, der for alvor brød igennem med den såkaldte Stiglitz-kommission i 2008-2009, der på opdrag af den franske præsident Sarkozy udforskede BNP's begrænsninger med fokus på livskvalitet og bæredygtighed. Særligt OECD har siden båret faklen videre med sit *Better Life* projekt, der har medført talrige casestudier og internationale sammenlignelige livskvalitetsdata samt inspireret mange nationale projekter.

Den anden bølge i detaljer: Storbritannien og EU

Den anden bølge udforskes nærmere i to cases: Storbritannien og EU. I Storbritannien observerer forfatterne et skift i *politics*-strømmen, da David Camerons koalitionsregering tiltræder i 2010, og premierministeren støtter op om det nationale statistikkontors initiativ *Measuring National Well-being*. I *policy*-strømmen er fokus på wellbeing blevet båret frem af en række akademikere, der arbejder i grænselandet mellem forskning og politikformulering – ofte i tæt samarbejde med udenlandske kollegaer. *Problem*-strømmen har siden 1990'erne været karakteriseret af klimabevidsthed, mens lykkeforskeren Richard Layard i midt 00'erne bruger Tony Blairs ønske om evidensbaseret politik til at præsentere en 'business case' for intensive kognitive terapiforløb i det britiske sundhedsvæsen som en omkostningseffektiv måde at øge livskvalitet.

I *politics*-strømmen har EU siden Maastricht-traktaten søgt at være en internationalt førende aktør på sociale og klimamæssige spørgsmål. I 2007 afholdt man en kon-

ference under sloganet *Beyond GDP*, der to år efter blev til en officiel udmelding fra Kommissionen under det mindre udfordrende *GDP and Beyond. Policy*-strømmen har især været karakteriseret af søgen efter en ny 'vækstmodel', hvor særligt miljømæssige forhold har været centrale, mens subjektiv livskvalitet først kom på dagsordenen relativt sent under indflydelse fra OECD. *Problem*-strømmen handlede som i Storbritannien oprindeligt meget om miljø og klima, men store problemer i mange medlemslande efter finanskrisen har sat også sociale forhold på dagsordenen.

### Livskvalitetspolitik i Storbritannien

Men hvilken – om nogen – betydning har måling af livskvalitet faktisk fået? Ser vi faktisk en ændring i den førte politik og de valgte løsninger på samfundsmæssige problemer? Dette spørgsmål undersøges primært i Storbritannien. For at svare på det inddrager forfatterne Peter Halls klassiske tanker om 'social læring og paradigmer' (Hall 1993) for at disaggregere policy-begrebet. Paradigmeskift er karakteriseret ved såkaldte tredje ordens ændringer, hvor grundlæggende samfundsmæssige prioriteter forandres. Andenordens ændringer er udskiftning af instrumenterne til at nå disse mål, mens førsteordens ændringer er kalibreringer af den måde, givne instrumenter fungerer på. De fleste konsekvenser af livskvalitetsdagsordenen er 'førsteordens', hvor allerede anvendte politikker tilpasses, f.eks. ved at tilføje livskvalitetshensyn til politikevaluering (s. 109-11). Det britiske sundhedsvæsens omfavnelser af kognitiv terapi ses derimod som en andenordens ændring, idet folks mentale velvære ikke tidligere har været på dagsordenen. Bache og Reardon finder ingen tegn på ændringer af samfundets grundlæggende prioriteter: "quality of life only resonated when it was considered to be a useful device for achieving economic growth" (s. 120). Få betydende aktører har for alvor været interesseret i at komme udover BNP. Med et total fravær af tredjeordensændringer, ser det altså ikke ud til, at den nye dagsorden har medført grundlæggende forandringer.

Overordnet finder forfatteren derfor, at selvom der er en voksende konsensus mellem internationale organisationer, forskere og nationale statistikbureauer om, hvordan livskvalitet skal måles, er det stadig ret uafklaret, hvordan (og om) livskvalitetsmålinger skal inkluderes i praktisk politikudførelse. En eventuelt 'tredje bølge', hvor befolkningens livskvalitet bliver accepteret som et generelt succeskriterium på linje med BNP er derfor ikke lige om hjørnet. Som den anerkendte BNP-ekspert Diane Coyle for nyligt skrev i et arbejdspapir, så vil skift i samfundsmæssigt væsentlig statistik forventeligt ske drypvis (Coyle 2016). Bache og Reardon slutter tilsvarende af med at konkludere, at yderligere forandringer skal komme gennem "gradual accumulation of knowledge and experience relating to the well-being policy relationship" (s. 159).

### Vurdering af deres argument/resultater

Bogen skal særligt læses for den velformidlede og grundige empiriske afdækning af fremkomsten af livskvalitet som politisk målsætning. Teori skal simplificere virkelighe-

den, så den kan undersøges, og en kombination af Halls og Kingdons teorier fremstår som en velvalgt ramme for denne afdækning. Denne forfatter er hverken politisk økonom eller ekspert i offentlig politik, men konklusioner om, at Kingdon gav for lidt opmærksomhed til transnationale aspekter ved mødet mellem de tre strømme, og at Hall mangler at se muligheder for inkrementelle paradigmeskift, virker ikke som banebrydende teoretiske bidrag – hvad forfatterne da heller ikke påstår: det er den empiriske undersøgelse, der er i højsædet. I den optik kan det relative fravær af opmærksomhed på, at de faktisk undersøger en ’målingsagenda’, undre.

Forfatterne tager udgangspunkt i, at det er ”politics and not economic that will ultimately determine the destiny of this agenda” (s. 3), hvorfor analysen skrider frem som en afdækning af forskydninger i de tre strømme. På det empiriske plan ignoreres det ikke, at meget af det, der foregår, handler om udviklingen af nye måder at måle livskvalitet, men det teoretiske fokus på politiske variable (”Politics... will determine” i citatet ovenfor) bevirker, at behandlingen af tekniske og videnskabelige udviklinger til tider behandles stedmoderligt. Debatter om, hvordan et multidimensionalt begreb som livskvalitet skal indfanges i målingen – via aggregering til et overordnet indeks eller ved at afrapportere separate indikatorer – bliver f.eks. nævnt som en del af policy-strømmen, men fokus på dagsordenssættelse og beslutningstagning bevirker, at det ikke sker systematisk. Litteraturen om betydningen af at sætte tal på noget, der de seneste årtier er vokset frem indenfor bl.a. videnskabssociologi og evalueringsstudier, kunne have været inddraget i højere grad (f.eks. Dahler-Larsen 2011; Desrosières 1998; Espeland & Stevens 2008).

Betydningen af livskvalitet som politisk målsætning bliver primært undersøgt som et spørgsmål om, hvorvidt livskvalitetsmålinger faktisk anvendes i praksis, og man savner et lidt bredere perspektiv på betydning. Hvad er f.eks. de demokratiske implikationer af, at folks tilfredshed bliver et politiskevalueringskriterium? Som en af the grand-old-men i skandinavisk velfærdsforskning Robert Erikson har skrevet:

“People's opinions and preferences should influence societal planning through their activities as citizens in the democratic political process, not through survey questions and opinion polls.” (Erikson 1993, 78)

Den britiske sociolog Will Davies ser tilsvarende ’Det Gode Liv’ som et spørgsmål med mange svar, der ikke bør pakkes ned i et tals enkle konklusioner, hvor borgerne risikerer at blive mere objekter end subjekter for politik (Davies 2012). I en dansk optik har Gitte Meyer kritiseret den besnærende logik i at måle nye ting (livskvalitet, miljø etc.) for derved at øge deres betydning i forhold til økonomiske prioriteter – en udvikling hun ikke ser som udtryk for større rumlighed og bredde i samfundsmæssige prioriteter, men som, at en indsnævrende (tællende) logik bredes ud til stadig nye områder (Meyer 2016). Som en udforskning af livskvalitetsdagsordenes opståen er Bache og Reardons bog et glimrende sted at starte – men for dens potentielle betydning skal man kigge bredere.

## Litteratur

- Coyle, D. (2016). 'The Political Economy of National Statistics'. The University of Manchester, Economics Discussion Paper Series, pp. 1-27.
- Dahler-Larsen, P. (2011). *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press,
- Davies, W. (2012). The Emerging Neocommunitarianism. *The Political Quarterly*, vol. 83(4), pp. 767-776.
- Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Erikson, R. (1993). Descriptions of Inequality: The Swedish Approach to Welfare Research. In: M. C. Nussbaum & A. Sen (red.). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, pp. 67-83.
- Espeland, W.N. and Stevens, M.L. (2008). A Sociology of Quantification. *European Journal of Sociology*, vol. 49(3), pp. 401-435.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25(3), pp. 275-296.
- Meyer, G. (2016). *Lykkens kontrollanter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.