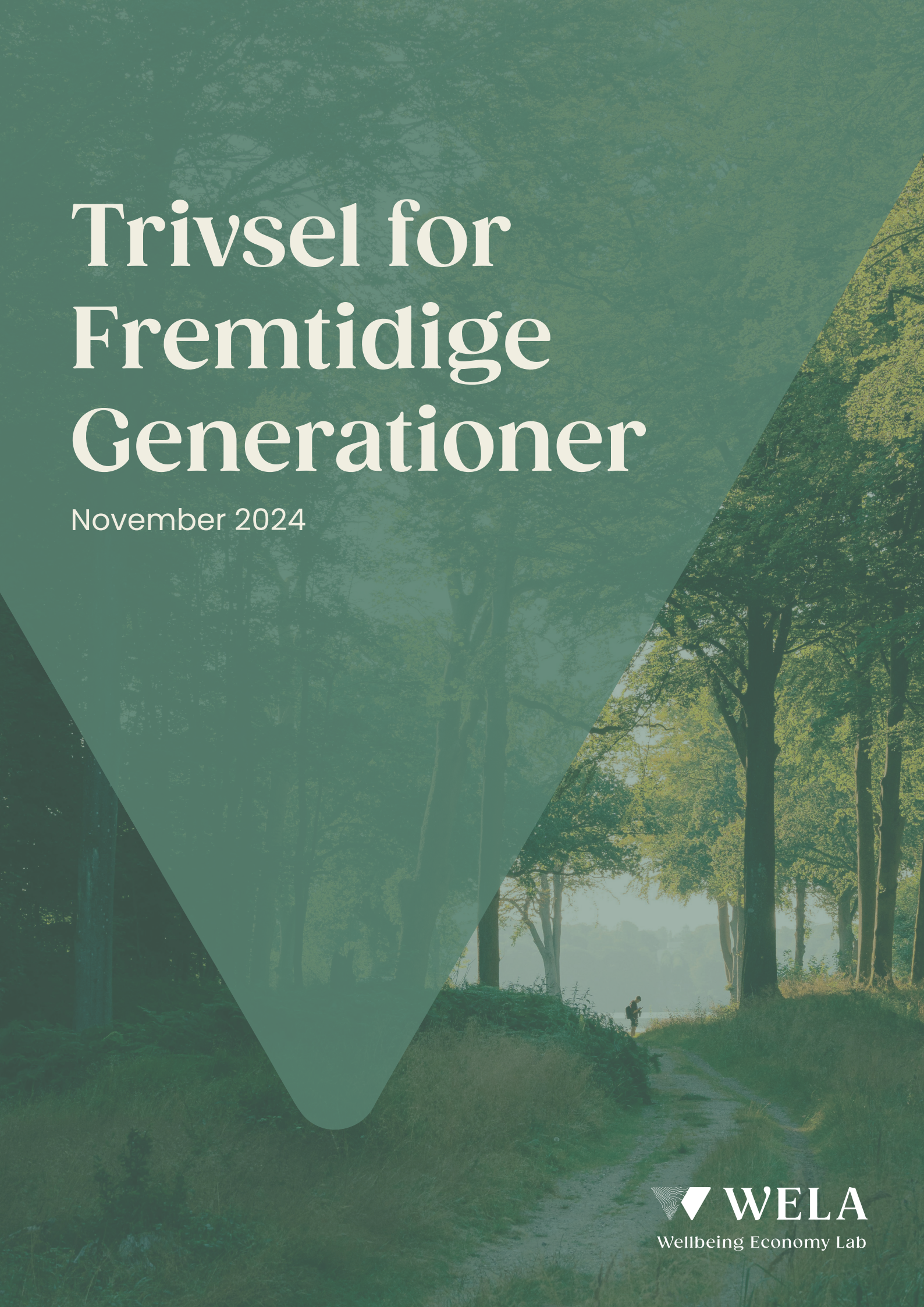
Trivsel for Fremtidige Generationer

November 2024



WELA
Wellbeing Economy Lab

Rapporten er udarbejdet af:

Tænketanken WELA

På vegne af:

Fremtidskoalitionen

Forfattere:

Michael Birkjær, Analysechef, Tænketanken WELA
Pernille Larsen, Analytiker, Tænketanken WELA
Mads Falkenfleth, Direktør, Tænketanken WELA

Grafisk opsætning:

Helga Askehave

Kontakt

Hvis du vil vide mere, er du velkommen til at kontakte:

Michael Birkjær,
Analysechef, Tænketanken WELA på
mb@wellbeingeconomylab.com

Mere information

Følg med i WELA's arbejde på:
www.wellbeingeconomylab.com

Læs mere om Fremtidskoalitionen på:
www.fremtidskoalitionen.dk

FREMTIDS KOALITIONEN

Indhold

Executive Summary 4

"Danmark og Norden har en enestående mulighed" 5
Kommentar fra Sophie Howe, verdens første kommissær for fremtidige generationer (Wales)

Indledning 6
Hvordan sikrer vi fremtidige generationers trivsel?

Globalt momentum 8
Nye FN-aftaler om fremtidige generationer

Dagsordenen i EU 10
EU-kommissær for intergenerationel retfærdighed

Governance for Fremtidige Generationer 12
Hvordan prioriteres trivsel for fremtidige generationer på et nationalt plan?

Den walisiske case 18
"The Well-being of Future Generations Act"

Potentialer og risici 20
Hvad er perspektiverne i at prioritere trivsel for fremtidige generationer i en national kontekst?

Litteraturliste 22

Executive summary

Denne rapport undersøger, hvordan regeringer kan sikre høj trivsel for fremtidige generationer. Rapportens relevans understreges af, at verdens ledere har forpligtet sig til at sikre repræsentation for fremtidige generationer gennem FN's "Pagt for Fremtiden" og "Deklaration for Fremtidige Generationer", som blev vedtaget i september 2024. Her præsenteres rapportens hovedbudskaber:

FN's medlemslande forpligter sig til at prioritere fremtidige generationer
Den 22. september 2024 vedtog FN's medlemslande "Pagten for Fremtiden" og "Deklarationen for Fremtidige Generationer" ved FN-topmødet i New York. At dagsordenen nu er en officiel og bindende FN-prioritet, understreger dens betydning og giver yderligere momentum til en dagsorden, der længe har været veletableret i flere lande og særligt blandt oprindelige folk.

Der er momentum i EU
I september 2024 blev det annonceret at EU får sin kommissær for intergenerationel retfærdighed. Kommissæren skal sikre, at hensyn til både nulevende og fremtidige generationer bliver inddraget i udviklingen af EU's politik og lovgivning. Dette indebærer en styrkelse af evidensbaseret og fremtidsorienteret politikudvikling.

Flere lande har erfaring med dagsordenen
Flere lande har allerede taget konkrete skridt for at beskytte fremtidige generationers trivsel og rettigheder. Wales har siden 2015 haft lovgivningen "Well-being of Future Generations Act", som forpligter offentlige myndigheder til at medtage langsigtede perspektiver for miljø, sundhed og økonomi i alle beslutninger.

Der er brug for nytænkning af governance
I denne rapport fremhæves behovet for nye tilgange til governance og policy-udvikling. Det addresseres hvordan nationale indikatorrammer for trivsel kan spille en central rolle i at sikre handlingsanvisende målsætninger for fremtidige generationers trivsel på etisk forsvarlig vis, mens lovgivning og dedikerede institutioner - såsom kommissærer, komiteer og ombudspersoner - kan garantere at målsætningerne og forpligtelserne sikres og håndhæves. Rapporten fremhæver desuden behovet for nye metodiske tilgange til beslutningsprocesser og policy-udvikling. Strategic Foresight, multikriterie-analyser og deliberative metoder fungerer som komplementære værktøjer til at vurdere konsekvenser på tværs af tidshorisonter. Metoderne medvirker til at sikre, at fremtidige generationers trivsel bliver integreret i de politiske beslutninger.

Implementering rummer store potentialer, men ingen nemme løsninger
Der er både store potentialer og væsentlige risici forbundet med at sikre fremtidige generationers trivsel i en national kontekst. Først og fremmest er der et stort potentiale i at nytænke governance. Det kan både bidrage til at lande komme tættere på en grøn omstilling og møder andre internationale forpligtelser. Dernæst kan en ambitiøs implementering med integrerede politiske målsætninger og beskyttende institutioner i Danmark og de andre nordiske lande potentielt inspirere andre lande, som også er forpligtede af FN's nye pagt. Dog er der også en risiko for, at det kan blive endnu en spildt mulighed, hvis implementeringen ikke er tilstrækkelig ambitiøs, men fx bliver kortsigtet eller på anden vis udvandet.

Danmark og Norden har en enestående mulighed for at sikre fremtidige generationers trivsel

Danmark og de nordiske lande har, med sine stærke traditioner for velfærd og ansvarlighed, mulighed for skabe et trygt og bæredygtigt samfund, hvor fremtidige generationer ikke blot vil kunne overleve, men også trives. Med en stærk dansk implementering af FN's "Deklaration for Fremtidige Generationer", vil I kunne være med til at sikre, at dem som endnu ikke er født, ikke skal bøde for konsekvenserne af utilstrækkelig handling i dag. Det skylder vi dem. Men det kræver, at vi systematisk tænker langsigtet og tager ansvar i spørgsmål om klimaforandringer, miljø, social ulighed, teknologisk udvikling og trivsel. En stærk implementering vil være et afgørende skridt mod at indfri dette ansvar.

I Wales har vi med vores lov fra 2015, 'The Wellbeing of Future Generations Act', givet politikere og institutioner et konkret værktøj til at tænke langsigtet og vurdere, hvordan aktuelle beslutninger påvirker både nulevende og fremtidige generationer. Danmark og de nordiske lande har nu en enestående mulighed for at sikre fremtidige generationers trivsel ved at tage denne tilgang til sig og tilpasse den jeres egne forhold.

Sophie Howe,
Verdens første kommissær
for fremtidige generationer
(Wales, 2016-2023)

Indledning

Hvordan sikrer vi fremtidige generationers trivsel?

Rapportens formål

Fremtidige generationers trivsel er unde alvorligt pres fra globale udfordringer som klimaforandringer, voksende ulighed, ureguleret teknologisk udvikling, fattigdom og tab af biodiversitet.

Denne rapport udforsker, hvordan fremtidige generationers trivsel kan "sikres", dvs. prioriteres, institutionaliseres og håndhæves på et nationalt plan. Rapporten er skrevet med en dansk kontekst in mente, men har universel relevans.

Nøglebegreber

"Trivsel" og "fremtidige generationer" er nøglebegreber i denne rapport. Der anvendes følgende operationaliseringer:

Fremtidige generationer: Alle de generationer der endnu ikke eksisterer, og som vil arve denne planet. (fra FN's Deklaration for Fremtidige generationer, 2024).

Trivsel: Trivsel bør betragtes som flerdimensionelt, hvor flere behov skal opfyldes samtidig, for at man kan leve godt. Dimensioner inkluderer materielle levevilkår, sundhed, uddannelse, personlige aktiviteter inklusive lønnet arbejde, politisk stemme (styring), sociale forbindelser og relationer, miljøkvalitet og bæredygtighed, samt fysisk og økonomisk sikkerhed.

Trivsel for fremtidige generationer: For at fremtidige generationer skal kunne trives jf. ovenstående definition, er nulevende generationer i alle verdens lande nødt til at operere indenfor planetens økologiske grænser. Dagsordenen kombinerer dermed langsigtet og systemisk tænkning med flerdimensionel trivsel.

Internationalt momentum

Globale organisationer og nationale regeringer intensiverer deres indsats for at sikre trivsel for fremtidige generationer:

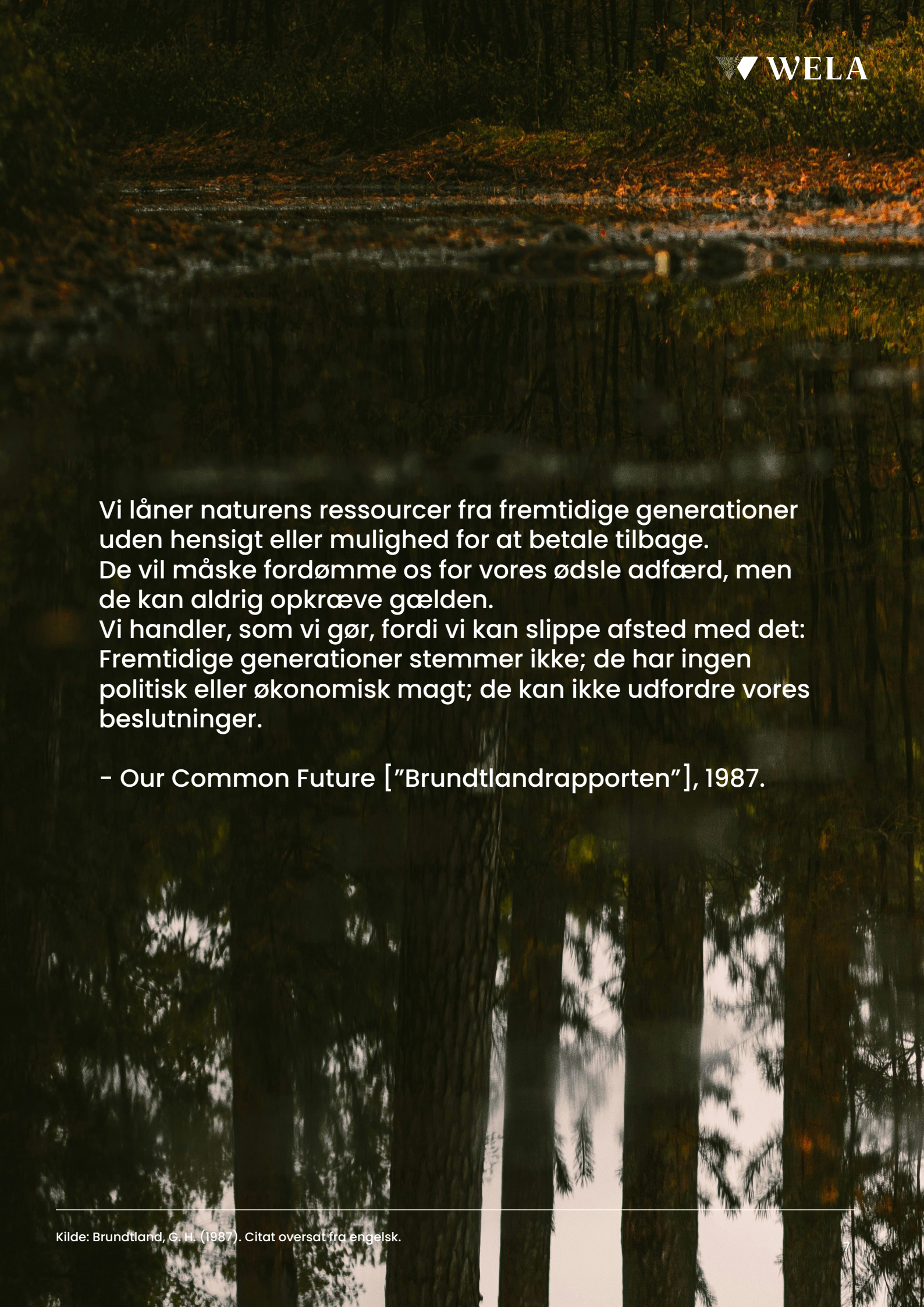
FN: På FN's Summit of the Future d. 22.-23. september 2024 vedtog medlemslandene en 'Pagt for Fremtiden' og dens ene bilag; en 'Deklaration for Fremtidige Generationer'. Disse tekster konkretiserer medlemslandenes globale ansvar for fremtidige generationer, og sætter bl.a. fokus på brugen af mål og indikatorer, der går videre fra BNP, samt brug af videnskab, data og 'Strategic Foresight' til at sikre langsigtet planlægning og bæredygtige beslutninger.

EU: Blandt de nye EU-kommissærer (2024) er der oprettet en ny post med dedikeret fokus på intergenerationel retfærdighed. Kommissærens rolle er blandt andet at bidrage til at sikre, at politiske beslutninger designes på en måde, som ikke underminerer fremtidige generationers livsvilkår og muligheder.

OECD: OECD har oprettet centret 'WISE' (Wellbeing, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity), som fremmer trivsel og bæredygtig udvikling. Gennem data og analyser hjælper WISE medlemslandene med at balancere økonomiske, sociale og miljømæssige hensyn i deres beslutninger og udvikler indikatorer for trivsel, som både tager hensyn til nulevende og fremtidige generationer.

Nationalt: Lande som Wales, New Zealand, Finland og Skotland har gjort betydelige fremskridt med at lovgive og etablere institutioner, der har til formål at fremme kommende generationers trivsel.

Kilder: Creutzig, F., et al (2022); OECD (2020); Stigtitz, J.E. et al (2009); Von der Leyen (2024); United Nations (2023); Dirth (2021); OECD (n.d.).



Vi låner naturens ressourcer fra fremtidige generationer uden hensigt eller mulighed for at betale tilbage.
De vil måske fordømme os for vores ødsle adfærd, men de kan aldrig opkræve gælden.
Vi handler, som vi gør, fordi vi kan slippe afsted med det: Fremtidige generationer stemmer ikke; de har ingen politisk eller økonomisk magt; de kan ikke udfordre vores beslutninger.

- Our Common Future [”Brundtlandrapporten”], 1987.

Kilde: Brundtland, G. H. (1987). Citat oversat fra engelsk.

Globalt momentum

FN's 'Pagt for Fremtiden'

På FN's "Summit of the Future" (2024) vedtog hele verden en "Pagt for Fremtiden", der forpligter verdens ledere til at accelerere arbejdet med at nå Verdensmålene. FN's Generalsekretær motiverede dagsordenen med ordene: "Vi skal være modige og ambitiøse og gøre retorik til virkelighed for vores planets og alle dens menneskers skyld."

FN's arbejde med trivsel for fremtidige generationer

Det er ikke første gang, at FN vedtager en deklaration, der omtaler fremtidige generationer:

- **Stockholm-deklaration (1972):** "Jordens naturlige ressourcer, herunder luft, vand, jord, flora og fauna … skal beskyttes til fordel for nulevende og fremtidige generationer … "
- **Rio-deklaration (1992):** "… udvikling skal ske på en måde, der retfærdigt sikrer udviklings- og miljømæssige behov for nulevende og fremtidige generationer."

Med reference til Our Common Future ["Brundtlandrapporten"], som også omtaler fremtidige generationer, udgav FN's generalsekretær Guterres rapporten "Our Common Agenda" i år 2021. Rapporten var første skridt på vejen til fremtidspagten, der har gjort trivsel for fremtidige generationer til absolut kernestof for FN's arbejde.

FN har forsøgt før, og hvis nationalstater havde handlet rettidigt, ville de aktuelle udfordringer være mere overkommelige. I år 1972 omfattede de fremtidige generationer de fleste nulevende mennesker. Det er nu op til nationalstater at levere en ambitiøs implementering, som de har forpligtet sig til.

1. **Bæredygtig udvikling:** Dette spor bygger på FN's Verdensmål og 2030-dagsordenen og fremhæver nødvendigheden af at skabe bæredygtige økonomier og samfund, som kan opretholde sig selv på langt sigt. Der er fokus på at sikre lige adgang til ressourcer og lige muligheder for alle mennesker.
2. **International fred og sikkerhed:** Pagten lægger an til den mest omfattende reform af FN's Sikkerhedsråd siden 1960'erne, med mål om at øge repræsentationen og effektiviteten i internationale sikkerhedsspørgsmål, samt skabe et fornyet fokus på fredsbevarelse og konfliktforebyggelse.
3. **Videnskab, teknologi, innovation og digitalt samarbejde:** Pagtens bilag; "Global Digital Compact" skal sikre, at digital og teknologisk udvikling fremmer menneskelig trivsel og respekt for menneskerettighederne. Der er også fokus på regulering af kunstig intelligens og andre avancerede teknologier mhp. at forhindre deres misbrug og styrke digital sikkerhed.
4. **Unge og fremtidige generationer:** Dette spor fokuserer på intergenerationel retfærdighed og rettigheder for fremtidige generationer. Sporet handler dels om at inkludere unge i beslutningsprocesser, men i endnu højere grad om at beskytte fremtidige generationers rettigheder, som har fået sit eget bilag; "Deklaration for Fremtidige Generationer".
5. **Transformation af global governance:** For at FN og andre multinationale organisationer kan imødekomme nutidens og fremtidens udfordringer, indeholder pagt planer for reformer, der skal gøre FN's organer som fx sikkerhedsrådet mere repræsentative, retfærdige og effektive.

Kilder: United Nations (2024); United Nations (2024b).

Globalt momentum

FN's "Deklaration for Fremtidige Generationer"

Spor 4 i Pagten fokuserer på at sikre repræsentation og beskyttelse af børn og unge, samt ikke mindst fremtidige generationer. Der lægges særlig vægt på de fremtidige generationer, som har fået et særskilt bilag, "Deklaration for Fremtidige Generationer".

Nationale regeringer har det primære ansvar

Deklarationen for Fremtidige Generationer fremhæver prioritering af fremtidige generationers rettigheder og interesser gennem en række formulerede principper, forpligtelser og handlepunkter. Principperne omfatter bl.a. fremme af international stabilitet, sikring af inkluderende og retfærdige samfund, prioritering af handling mod klimaforandringer og miljøproblemer samt beskyttelse af retten til højst mulig fysisk og psykisk trivsel.
Deklarationen understreger, at det primære ansvar for implementering påhviler de enkelte nationale regeringer, og beskriver en række handlepunkter, som blandt andet dækker:

- At bruge videnskab, data og 'Strategic Foresight' til at sikre langsigtet planlægning og bæredygtige, evidensbaserede beslutninger.
- At sikre en inklusiv og lige adgang til viden, fremme af innovation og kritisk tænkning
- At styrke nationale og globale målinger på området, herunder udvikle nye
- bæredygtighedsmål, der bevæger sig videre fra BNP (Beyond GDP).
- At investere i kapacitet til at håndtere globale kriser med fokus på at beskytte de mest
- sårbare
- At fremme helhedsorienterede regeringsindsatser, som sikrer, at fremtidige generationers behov og interesser integreres i politikudvikling
- At styrke samarbejdet med civilsamfundet, akademia og den private sektor for at fremme langsigtede løsninger og sikre intergenerationelle partnerskaber.

Næste skridt

FN's generalsekretær vil udpege en særlig repræsentant for fremtidige generationer med følgende ansvarsområder:

- Repræsentere og være fortaler for fremtidige generationers interesser i FN og i andre internationale sammenhænge.
- Støtte medlemslande med at øge forståelsen for de langsigtede konsekvenser af aktuelle beslutninger gennem videndeling, nationale eksempler og forskning.
- Facilitere samarbejde og erfaringsudveksling mellem institutioner og netværk, også lokalt.
- Støtte medlemslande i at integrere langsigtet tænkning i politiske beslutningsprocesser og sikre kapacitetsopbygning.
- Fremme brugen af Strategic Foresight og forståelsen af fremtidige risici og muligheder.
- Afrapportere til FN's generalforsamling eller et dedikeret forum.

Samtidig opfordrer FN, som nævnt ovenfor, de enkelte medlemslande til at sikre fremtidige generationers interesser og bevare deres evne til effektivt at nyde deres menneskerettigheder.

Kilder: United Nations (2024b); United Nations (2023).

Dagsordenen i EU

EU-kommissær for Intergenerationel Retfærdighed

I sin tale til Europa-Parlamentet i Strasbourg i juli 2024 annoncerede den udpegede formand for Europa-Kommissionen, Ursula von der Leyen, at hun havde til hensigt at udnævne en kommissær med ansvar for intergenerationel retfærdighed. I september 2024 blev komissærposten officielt annonceret.

Kommissæren for intergenerationel retfærdighed får en brobyggende funktion, som i høj grad bygger på det eksisterende arbejde med 'Strategic Foresight', som foretages i EU, samt det tværgående fokus på borgerinddragelse- og deltagelse i Kommissionen – herunder anvendelsen af et europæisk borgerpanel.

> For vores unge mennesker er 2030, 2040 og 2050 lige om hjørnet. De ved, at vi er nødt til at forene klimabeskyttelse med en velfungerende økonomi. Og de vil aldrig tilgive os, hvis vi ikke tager udfordringen op. Så det er ikke kun et spørgsmål om konkurrenceevne, men også et spørgsmål om retfærdighed mellem generationer. De unge fortjener det.
>
> - Ursula von der Leyen, Formand for EU-Kommissionen

EU-Kommissærens rolle

Det fremgår af Ursula von der Leyens Mission Letter, at kommissærens centrale opgaver vil vedrøre:

1. At bygge en strategi for intergenerational retfærdighed, som peger på, (a) hvordan kommunikation på tværs af generationer styrkes, samt (b) sikrer at nulevende og fremtidige generationers interesser inddrages i udviklingen af politik og lovgivning.

2. At integrere fremtidige generationers interesser i det arbejde med 'Strategic Foresight', som Kommissionen allerede foretager – herunder den årlige Strategic Foresight Report og det EU-baserede Foresight Network.

3. At anvende 'Strategic Foresight" til at identificere tendenser, forskning og teknologiudvikling, som udover at påvirke vores økonomier og samfund ligeledes påvirker fremtidige generationer.

4. At vurdere den førte politiks påvirkning af fremtidige generationer samt sikre, at politiske beslutninger tager hensyn til fremtidige generationer. Dette indebærer en styrkelse af evidensbaseret og fremtidsfokuseret politikudvikling.

WELA

88%

af befolkningen i Danmark er bekymrede for naturens tilstand i dag samt den tilstand, vi efterlader naturen i, for fremtidige generationer.

Kilde: Global Commons Survey (2024)

Governance for fremtidige generationer

Hvordan prioriteres fremtidige generationers trivsel?

En ambitiøs implementering af Deklarationen for Fremtidige Generationer forudsætter en ny måde at tænke på i politik og forvaltning.

Politiske målsætninger *for* og beskyttelse *af* fremtidige generationers trivsel

Et politisk system og en offentlig forvaltning som skal tage fremtidige generationers muligheder for trivsel alvorligt, vil adskille sig fra det vi kender på flere nøglepunkter. Det vil blandt andet kræve opdateringer af, hvordan politik udvikles og beslutninger træffes, men også hvilke samfundsmål vi primært navigerer efter og anser for at være indikative for succes og værdiskabelse. Med andre ord er der behov for nye "mål" og "midler" i politik og forvaltning.

1. **Mål - Politiske målsætninger for fremtidige generationers trivsel:** Selvom fremtidige generationer ikke kan deltage i valg og direkte påvirke beslutningsprocesser, kan deres interesser alligevel integreres i politik og forvaltning. Det er slet ikke nyt for oprindelige folk mange steder i verden, der agerer ud fra normer, værdier og principper (fx det såkaldte "7 generationers princip), som tilsiger, at beslutninger bør træffes ud fra et hensyn til, hvordan de påvirker de kommende generationer.

   Hvis vi forstår fremtidige generationer trivsel som nødvendigheden af at sikre opfyldelse af deres fundamentale behov, kan de behov kvantificeres og anvendes i vestlige politiske og forvaltningsmæssige kontekster som pejlemærke for positiv- og bæredygtig samfundsudvikling. Helt konkret kan der udvikles indikatorrammer, som kan bruges til at fastsætte politiske målsætninger og sætte fokus på bæredygtige og langsigtede hensyn frem for udelukkende at måle succes i konventionelle økonomiske termer, såsom BNP-vækst (læs mere på side 14)

.

2. **Midler - Institutioner og love som beskytter fremtidige generationers trivsel:** For at sikre, at fremtidige generationers trivsel reelt tilgodeses, er der behov for mekanismer, der opdeler magt og sikrer, at de nationale målsætninger bliver håndhævet. Dette kan opnås gennem lovgivning, der indfører juridisk bindende forpligtelser, samt oprettelsen af dedikerede institutioner. Institutionerne kan have en bred portefølje af funktioner, men centralt for dem vil være understøttelse af myndighederne i at håndhæve nationale mål og forpligtelser, samt rådgive politikere om, hvordan ny lovgivning bedst udformes, så der tages hensyn til fremtidige generationers trivsel (læs mere på side 15).

På de følgende sider uddybes ovenstående mekanismer, og der præsenteres en analyse, der viser, hvordan forskellige nationale regeringer har implementeret dem på forskellige niveauer. Analysen dokumenterer betydelige forskelle mellem landene, men påpeger også, at det er sjældent, at de to mekanismer er integreret med hinanden.

Selvom det anerkendes, at andre initiativer, såsom indsats på uddannelsesområdet, også er vigtige for denne dagsorden, er fokus i denne rapport rettet mod politik og forvaltning.

Kilder: Dirth, E., & Kormann da Silva, N. (2022)

31%

af befolkningen i Danmark er enige i, at regeringen gør nok forat tackle klimaforandringer og miljømæssig skade.

Kilde: Global Commons Survey (2024)

Governance for fremtidige generationer

Politiske målsætninger for fremtidige generationer

For at nationale regeringer effektivt kan prioritere fremtidige generationers trivsel, er det nødvendigt at gøre denne trivsel målbar, så der kan etableres klare nationale målsætninger. Dette rejser dog spørgsmålet om, hvordan man kan operationalisere trivsel for fremtidige generationer på en måde, der både er handlingsanvisende og etisk forsvarlig.

Hvordan kan trivsel for fremtidige generationer vurderes?

Fremtidige generationer vil træde ind i verden med deres egne ønsker og aspirationer, som de efter bedste evne vil forfølge. Det er ikke muligt at forudsige, hvad de ønsker og aspirationer er, men man kan sikre, at rammerne og ressourcerne er til stede, så de kan forfølges frit og ansvarligt og ikke mindst i fuld overensstemmelse med menneskerettighederne.

Mange af de regnemetoder, der i dag anvendes i økonomiske analyser til at understøtte politiske beslutninger og prioriteringer, baserer sig på marginalistiske fremskrivninger. Det vil sige, at de tager udgangspunkt i status quo og herunder ofte nulevende generationers adfærd og præferencer. På den baggrund søger de at evaluere, hvilken effekt en mindre (marginal) ændring kan forventes at have under en række antagelser. De regnemetoder kommer hurtigt til kort, når der sker større ændringer, eller når tidshorisonten bliver længere.

En løsning er at anvende behovsteori. Siden Brundtlandrapporten (1987) har beskyttelse af fremtidige generationers trivsel været tæt knyttet til behovsteori, da tilgangen anses for at være et etisk forsvarligt grundlag for at vurdere, hvordan man bedst understøtter trivsel for både nulevende og fremtidige generationer. Særligt to teoretiske retninger beskæftiger sig med denne tilgang til trivsel: Capabilities-tilgangen (fx Sen, 1999 og Nussbaum, 2000) og teorien om universelle menneskelige behov (fx Max-Neef, 1991 og Doyal & Gough, 1991). I praksis kan disse teorier fungere som afsæt for nationale indikatorer, som regeringer kan anvende for at etablere etisk forsvarlige og handlingsanvisende målsætninger.

Nationale indikatorrammer for trivsel

Ifølge OECD arbejder over 70% af medlemslandene med nationale indikatorrammer for trivsel. Disse rammer går ud over traditionelle økonomiske målepunkter som bruttonationalproduktet (BNP) og fokuserer i stedet på menneskers grundlæggende behov såsom sundhed, fællesskaber, uddannelse og bæredygtighed. Mange lande bruger desuden disse indikatorrammer aktivt til at opstille nationale målsætninger, evaluere de potentielle konsekvenser af politiske tiltag og guide budgetprioriteringer.

I Danmark har Danmarks Statistik udviklet "De Danske Målepunkter" på opfordring fra Folketingets 2030-netværk og 2030-panelet. Dette initiativ er inspireret af FN's Verdensmål, men er ikke politisk forankret eller integreret i den offentlige forvaltning.

I nogle lande fokuserer indikatorerne primært på trivsel og behov for de nulevende generationer, mens andre, såsom Wales og New Zealand, arbejder med en mere eksplicit strategi for at sikre fremtidige generationers muligheder og behov.

Kilder: Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2017); Gough, I. (2015); Sen, Amartya K. (1999); Nussbaum, M.C. (2000); Max-Neef, M. et al. (1991); Doyal L, & Gough I. (1991); Mahoney, J. (2023); Roman, P., & Dethier, F. (2024).

Governance for fremtidige generationer

Institutioner og love som beskytter fremtidige generationer

Det er centralt at opstille målsætninger for fremtidige generationers trivsel, men det kan ikke stå alene. Love og institutioner spiller en afgørende rolle for, at fremtidige generationers interesser er repræsenterede i politik og forvaltning, og at målsætninger og forpligtelser håndhæves.

Grundlovssikrede rettigheder for fremtidige generationer

På tværs af 14 EU-lande er hensyn til fremtidige generationer en integreret del af landenes grundlove eller forfatninger. Det bemyndiger domstolene til at vurdere, i hvilken grad nutidens politikere kan kræves at tage ansvar for fremtidige generationers rettigheder. Det var for eksempel tilfældet i den tyske sag "Neubauer et al. v. Germany", hvor den tyske forfatningsdomstol fastslog, at statens klimamål skal tage højde for fremtidige generationers ret til en sikker fremtid.

Dedikerede institutioner: Kommissærer, ombudspersoner og komiteer

Flere lande har etableret institutioner, som blandt andet har til formål at beskytte fremtidige generationers interesser og trivsel ifm. politiske beslutningsprocesser. Eksempler på politisk afhængige institutioner inkluderer ministerieunderlagte komitéer i Finland og Storbritannien. Eksempler på politisk uafhængige institutioner inkluderer ombudspersoner i Ungarn og Holland samt rådgivende organer i Skotland og Singapore. I Wales er der både vedtaget en lov om trivsel for fremtidige generationer, samt oprettet en "Future Generations Commissioner," som skal sikre, at regeringens loven håndhæves på tværs af hele den offentlige sektor, ikke mindst statsapparatet.

Skræddersyede værktøjer til policy-udvikling og beslutningstagning

Gængse økonomiske "alt andet lige"-regnemodeller er uegnede til at vurdere en given politiks effekt på fremtidige generationers behov og trivsel. Alternative tilgange kan bedre belyse den slags spørgsmål. Vigtige værktøjer inkluderer:

- **Strategic Foresight** går ud på at undersøge og foregribe eventuelle fremtidige udviklinger for at kunne forme den fremtid, man gerne ser indtræffes. Det gør man ved et struktureret og systemisk design og anvendelse af kollektiv intelligens. Strategic Foresight handler ikke om at forudse fremtiden, men derimod om at undersøge forskellige potentielle fremtidsscenarier og de muligheder og udfordringer, de kan give. I sidste ende hjælper Strategic Foresight beslutningstagerne med at handle her og nu for at forme fremtiden.
- **Deliberative metoder** handler om at inddrage borgernes perspektiver fx gennem workshops og borgersamlinger. Metoderne gør det muligt at få et bredere perspektiv og tage hensyn til værdier og holdninger, der kan være essentielle for fremtidige generationers trivsel.
- **Multikriterie-analyser** muliggør en kvantitativ vurdering af forskellige scenarier og valg ud fra flere forskellige parametre og hensyn – noget, der er nødvendigt, når man fx arbejder med menneskelige behov og planetære grænser, som begge er flerdimensionelle fænomener.

Kilder: Fit for Future Generations (2024); Dirth, E., & Kormann da Silva, N. (2022); Mulgan, G., & Bennett, H. (2024); United Nations Environment Programme, & International Science Council (2024); Røpke, I. et al. (2024)

Governance for fremtidige generationer

Niveauer af institutionalisering af politiske målsætninger og beskyttelse

Som beskrevet er særligt to elementer centrale for prioriteringen af fremtidige generationers trivsel: 1) Politiske målsætninger for fremtidige generationers trivsel og 2) institutioner der beskytter det.

Figur 2 præsenterer en analyse, hvor udvalgte lande er placeret ud fra, i hvilken grad de har implementeret disse to tilgange. Indplaceringerne i matricen er baseret på følgende operationaliseringer:

Politiske målsætninger:
Nationale indikatorrammer for trivsel (lodret akse):

Mange lande arbejder med nationale indikatorrammer, som systematisk måler udviklinger og i flere tilfælde spiller en aktiv rolle i politik og forvaltning. Der måles typisk på basale behov, sundhed, livskvalitet, social ulighed samt belastning af miljø og klima, som OECD på anbefaling af Stiglitz et al. (2009) også har anbefalet. Vi skelner mellem følgende niveauer af brug:

1. **Intet eller passivt brug:** Der anvendes enten ingen indikatorramme eller også er den eksisterende ramme ikke forankret i politik og forvaltning.
2. **Aktiv brug:** Indikatorrammen bruges aktivt til at sætte politiske målsætninger, vurdere potentielle konsekvenser af forslag samt til budgetallokeringer.
3. **Aktivt brug inkl. hensyn til fremtidige generationers trivsel:** Indikatorrammerne bruges aktivt, og der lægges eksplicit vægt på fremtidige generationers trivsel og behovsopfyldelse.

Beskyttelse:
Institutioner der beskytter fremtidige generationer (vandret akse):

Flere regeringer sikrer beskyttelse af fremtidige generationer ved at etablere specialiserede institutioner, som rådgiver politikere og myndigheder eller sågar håndhæver lovgivning på området. Det kan fx være gennem kommissær-roller (Wales), komitéer (Finland og Storbritannien), ombudspersoner (Ungarn og Holland) og rådgivende organer (Skotland og Singapore).

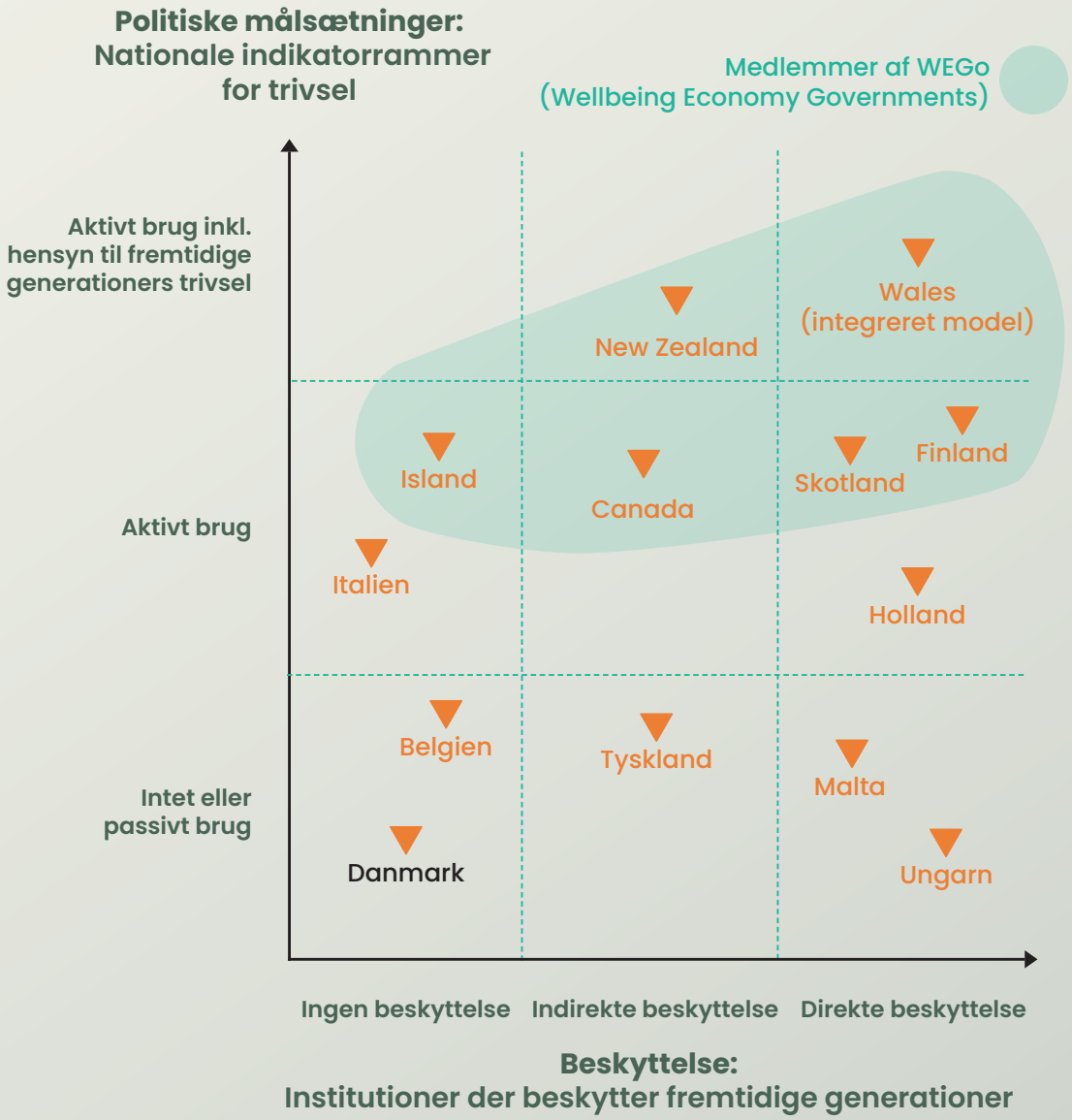
1. **Ingen beskyttelse:** Der er ingen institutioner, som har mandat til at tage direkte eller indirekte hensyn til fremtidige generationer.
2. **Indirekte beskyttelse:** En institution har et generelt ansvar for bæredygtig udvikling, bl.a. med ansvarsområder ift. fremtidige generationer.
3. **Direkte beskyttelse:** En institution har et eksplicit ansvar for beskyttelse af fremtidige generationer og/eller retfærdighed mellem generationer.

På figuren fremhæves det, at Wales har integreret deres brug af mål for trivsel og bæredygtighed med repræsentation af fremtidige generationer gennem håndhævelse.

Kilder: Roman, P., & Dethier, F. (2024); Dirth, E., & Kormann da Silva, N. (2022); Mahoney, J. (2023); Birkjær, M et. al (2022).

Governance for fremtidige generationer

Figur: Udvalgte vestlige landes brug af hhv. nationale indikatorrammer og institutioner for fremtidige generationer



Om figuren: Figuren er baseret på egne analyser samt data og indsigter fra: Roman, P., & Dethier, F. (2024); Dirth, E., & Kormann da Silva, N. (2022) og Mahoney, J. (2023). Landenes relative placeringer repræsenterer ikke kvantitative forskelle i prioriteringer. Det er vigtigt at bemærke, at det er muligt at prioritere og træffe beslutninger efter principper (fx oprindelige folks "princip om 7 generationer") uden indikatorrammer, men figuren fokuserer på en aktuel vestlig kontekst.

Kilder: Roman, P., & Dethier, F. (2024); Dirth, E., & Kormann da Silva, N. (2022); Mahoney, J. (2023); Birkjær, M et. al (2022).

Den walisiske case:

The Well-being of Future Generations Act

I 2015 indførte den walisiske regering 'The Well-being of Future Generations Act'. Loven bygger på et princip om at opfylde aktuelle behov uden at kompromittere fremtidige generationers livsvilkår.

Loven baserer sig på syv bindende trivselsmål, som forpligter offentlige myndigheder til at tænke mere langsigtet samt inddrage og samarbejde med befolkningen. De syv nationale mål for trivsel er: (1) et velfungerende, (2) sundt, (3) lige, (4) modstandsdygtigt, (5) kulturelt rigt, (6) sammenhængende og (7) globalt ansvarligt Wales.

Loven pålægger ministre at evaluere på 50 nationale indikatorer for at måle fremskridt mod de syv nationale mål for trivsel. I henhold til loven skal regeringen desuden fastsætte "nationale milepæle" for at vurdere fremskridt mod de syv mål.

44 offentlige organer er forpligtet til at understøtte målene ved at sætte understøttende trivselsmål samt tage alle rimelige og nødvendige skridt for at opnå dem. For alle kommuner er der oprettet Public Service Boards, som ligeledes skal udarbejde trivselsplaner for hvert lokalområde.

Loven fastlægger 5 arbejdsformer, som offentlige myndigheder skal efterleve. De skal arbejde på måder, der er langsigtede, forebyggende, samarbejdsorienterede, integrerende og inddrager borgerne i beslutningsprocesser. Det er et centralt mål at nedbryde de traditionelle siloer mellemområder.

Med loven er der indsat en kommissær for fremtidige generationer, som skal understøtte alle instanser i at opnå trivselsmålene gennem indsigt, rådgivning, understøttelse samt mulighed for at udtrykke offentlig kritik, hvis det er nødvendigt. Kommissæren udgiver en årlig vurdering af de forbedringer, som offentlige instanser skal udføre for at opnå de syv mål. Anbefalingerne skal som udgangspunkt imødekommes. Imødekommes de ikke, kræver det en offentlig argumentation. Sammen skal kommissæren og rigsrevisoren hjælpe med at sikre, at instanserne holdes ansvarlige for deres indsats i forbindelse med trivselsmålene og bæredygtighedsprincippet.

Loven har gjort det nødvendigt at anvende nye metoder for at efterleve målet om at sikre trivsel for nulevende og fremtidige generationer. To centrale metoder i denne sammenhæng er 'Strategic Foresight' og 'multikriterie-analyser'. 'Strategic Foresight' hjælper med at identificere fremtidige tendenser og mulige scenarier, der påvirker langsigtede beslutninger. Multikriterieanalyser balancerer flere hensyn for at sikre, at alle trivselsmål bliver ligeligt behandlet.

Kilder: Welsh Government (2021); De Vito, L. (2023); Frijters, P. & Krekel, C. (2021).

Den walisiske case:

Udvalgte effekter og resultater

Bremsning af miljøskadelige vejnetsudvidelser:
Loven spillede en central rolle i den walisiske regerings beslutning om at stoppe planlægningen af en ny motorvej, som skulle have skåret gennem miljøfølsomme vådlandsområder. I stedet blev stort set alle planlagte udvidelser af vejnettet aflyst over de næste 30 år for at mindske klimaaftryk og tage hensyn til fremtidige generationers trivsel. Denne beslutning ses som et vigtigt skridt mod en mere bæredygtig transportpolitik i Wales, hvor investeringer i offentlig transport og cykelinfrastruktur prioriteres frem for nye veje.

Demokratisk investering i vedvarende energi:
For at leve op til lovens mål, har Wales oprettet en offentligt ejet virksomhed; "Trydan Gwyrdd Cymru" for vedvarende energi, hvorfra profitten føres tilbage til befolkningen. Hvordan denne profit tilbageføres – om den fx skal investeres i klimatilpasning til oversvømmelser eller i mere forebyggende indsatser – besluttes med inddragelse af borgerne. Det fremmer en demokratisk og inkluderende tilgang til bæredygtig udvikling og understøtter de langsigtede mål i loven.

Folkesundhedsstrategi med fokus på social ulighed:
Loven har bidraget til den nuværende 10-årige nationale folkesundhedsstrategi, som er karakteriseret ved at tænke langsigtet og bredt. Det bevirker større investeringer i mental sundhed, fremme af fysisk aktivitet og i særdeleshed bekæmpelse af social ulighed i sundhed, herunder et stort fokus på fattigdomsbekæmpelse, beskæftigelse og uddannelse.

Nyt pensum i folkeskolen:
Wales har implementeret et nyt nationalt pensum, der fremmer langsigtet tænkning, bæredygtig adfærd og mental sundhed. Pensummet integrerer lovens mål om at sikre høj trivsel for unge, uddanne unge til at træffe bæredygtige beslutninger og styrke fokus på udfordringer relateret til klima og samfund i undervisningen.

Cirkulær økonomi:
Wales er blevet en af verdens førende nationer inden for affaldshåndtering og genbrug. Som konsekvens af The Wellbeing of Future Generations Act har Wales implementeret ambitiøse genbrugs- og affaldsreduktionsmål, og landet genbruger nu omkring 65 % af husholdningsaffaldet, hvilket er en af de genbrugshøjeste rater i Europa. Det skyldes en række initiativer, der har gjort genbrug lettere og mere tilgængeligt for borgerne, samt en fokuseret indsats på at minimere affald gennem hele produktionskæden.

Kilder: Welsh Government (2020); Welsh Government (2021); Trydan Gwyrdd Cymru (n.d.).

Potentialer og risici

Hvad er perspektiverne i at prioritere trivsel for fremtidige generationer i en national kontekst?

Potentialer

1. **Omstillingsmulighed:** I årtier har forskere, borgere og ikke mindst FN kaldt på klimahandling. Trivsel for fremtidige generationer kan være nøglen til at få behovet for en grøn omstilling til at gå fra at noget abstrakt ude i fremtiden, til at føles nærværende og menneskeligt.

2. **Kaskadeeffekt:** Deklarationen giver klare retningslinjer og legitimitet, men det er op til enkelte nationalstater at gennemføre en ambitiøs implementering. Her kan first-movers potentielt inspirere andre lande, fordi alle har forpligtet sig til at handle på deklarationen.

3. **Foregangsland:** Wales er foregangslandet på dagsordenen, men er også begrænset af at være en del af Storbritannien, ligesom Færøerne er en del af Rigsfællesskabet. Danmark og andre nordiske lande kan derfor tage dagsordenen det næste skridt ift. Wales, og indtage en position som nye foregangslande.

4. **Videreførelse af verdensmålene:** FN's Verdensmål og 2030-dagsordenen har allerede bred opbakning og institutionel forankring. Med pagten skal de forpligtelser accelereres, og med et nyt fokus på fremtidige generationer, kan der bygges videre på eksisterende strukturer.

5. **Integreret governance:** Fremtidige generationers interesser kan styrkes ved at etablere politiske målsætninger for fremtidige generationers trivsel samt love og institutioner, som kan håndhæve forpligtelserne.

Risici

1. **Spildt potentiale:** Ambitiøs implementering er ikke let, men hvis nationale regeringer ikke udnytter det globale momentum og FN-forpligtelserne, er det uklart, hvorvidt en ny chance for så banebrydende nytænkning vil opstå.

2. **Politisk afhængighed:** Prioritering af fremtidige generationers trivsel risikerer at blive påvirket af skiftende regeringers ambitioner om genvalg, medmindre det institutionaliseres på en måde, der effektivt modvirker det. Lovgivning og uafhængige håndhævende institutioner vil er derfor afgørende.

3. **Kortsigtethed:** Hvis trivsel for nulevende og fremtidige generationer måles på en måde, hvor sidstnævnte vil være sekundær prioritet eller helt uspecificeret og dermed ubeskyttet, vil det ikke føre til nytænkning, men blot blive en tilføjelse til status quo. De nævnte værktøjer kan reducere den risiko.

4. **Metodisk stiafhængighed:** Hvis udviklingen af en indikatorramme og nye metoder overlades til én eller få aktører, er der risiko for, at det faglige perspektiv bliver for smalt, og at utilsigtet metodisk stiafhængighed kan opstå.

5. **Begrænset kapacitet:** Uden tilstrækkelig kapacitet til at drifte en indikatorramme og drive en institution, som skal repræsentere og beskytte fremtidige generationers trivsel, vil deres transformative potentiale indskrænkes.

63%

af befolkningen i Danmark mener,
at økonomien skal prioritere trivsel
for mennesker og natur over profit og vækst.

Kilde: Earth for All Survey (2024)

Litteraturliste

- Birkjær, M., Gamerdinger, A., & El-Abd, S. (2021): Towards a Nordic wellbeing economy. Nordic Council of Ministers.
- Brundtland, G. H. (1987). Our common future—Call for action. Environmental conservation, 14(4), 291-294.
- Creutzig, F., et al. (2022): Demand, services and social aspects of mitigation. In IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.
- De Vito, L. (2023). Foresight for sustainable development and well-being governance in Wales.
- Dirth, E. (2021) "European approaches to institutions for future generations". In Giving Future Generations a voice. Eds.: Linehan, J.; Lawrence, P. UK: Edward Elgar Publishing limited. Chapter 10.
- Dirth, E., Kormann da Silva, N. (2022): Building Our Common Future: The role of the Network of Institutions for Future Generations in safeguarding the future. ZOE Institute for Future-fit Economies: Cologne.
- Doyal L, & Gough I. (1991) A Theory of Human Need. London: Macmillan.
- Earth for All Survey (2024): G20+ Global Report: attitudes to political and economic transformation (Commissioned by Earth4All and the Global Commons Alliance).
- European Commission (n.d.): Strategic Foresight. Tilgået d. 23/9, 2024 via: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight_en
- Fit for Future Generations (2024) Experiences and best practices across EU member states
- Frijters, P., & Krekel, C. (2021). A handbook for wellbeing policy-making: History, theory, measurement, implementation, and examples (p. 454). Oxford University Press.
- Global Commons Survey (2024): G20+ Global Report: planetary stewardship. (Commissioned by Earth4All and the Global Commons Alliance).
- Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: the centrality of human needs. Cambridge Journal of Economics, 39(5), 1191-1214.
- Handl, G. (2012). Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992. United Nations Audiovisual Library of International Law.
- Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2017). Human wellbeing and climate change mitigation. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 8(6), e485.
- Mahoney, J. (2023), "Subjective well-being measurement: Current practice and new frontiers", OECD Papers on Well-being and Inequalities, No. 17, OECD Publishing, Paris.
- Max-Neef, M., A. Elizalde, & M. Hopenhayn (1991) Human Scale Development. Conception, Application and Further Reflections. New York: The Apex Press
- Mulgan, G., & Bennett, H. (2024). How to reflect the interests of future generations in today's decisions. Tial
- Nussbaum, M.C. (2000) Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (2020) "Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?" OECD Public Governance Reviews.
- OECD (n.d.): Centre on Well-being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity (WISE). Tilgået d. 14/8, 2024 via: https://www.oecd.org/en/about/directorates/centre-on-well-being-inclusion-sustainability-and-equalopportunity.html.
- Roman, P., & Dethier, F. (2024). Report on transformative indicators initiatives for a sustainable wellbeing paradigm. Zenodo.

- Røpke, I., Urhammer, E., Georg, S., & Jensen, J. S. (2024). *Økologisk Økonomi*. Aalborg Universitet, Institut for Planlægning og Center for Design, Innovation og Bæredygtig Omstilling. https://www.ecomacundervisning.dk
- Sen, Amartya K. (1999), Development As Freedom, Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress
- Trydan Gwyrdd Cymru (n.d.): Welcome to Trydan Gwyrdd Cymru. Tilgået d. 14/8, 2024 via: https://www.trydangwyrddcymru.wales.
- United Nations (2023): Our Common Agenda Policy Brief 1: To Think and Act for Future Generations.
- United Nations (2023). Our Common Agenda Policy Brief 1: To Think and Act for Future Generaitons.
- United Nations (2024a): Press Release: United Nations adopts ground-breaking Pact for the Future to transform global governance.
- United Nations (2024b): Pact for the Future, Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations. Summit of the Future Outcome Documents, September 2024.
- United Nations Environment Programme, & International Science Council (2024). Navigating New Horizons: A global foresight report on planetary health and human wellbeing.
- Von der Leyen, Ursula (2024a): "Mission Letter. Glenn Micallef, Commissioner-designate for Intergenerational Fairness, Youth, Culture and Sport".
- Von der Leyen, Ursula (2024b): Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029.
- Welsh Government (2020): Curriculum for Wales: The Journey to 2022. Welsh Government.
- Welsh Government (2021): Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015: Essentials Guide.

Fotos af:

- Forside: Foto af Andreas Rasmussen via Unsplash
- Side 11: Foto af Karl Hörnfeldt via Unsplash
- Side 13: Foto af Adrias Olichon via Pexels
- Side 21: Foto af Andreas Rasmussen via Unsplash
- Bagside: Foto af Joe Hudson via Pexels

www.wellbeingeconomylab.com
WELA
Wellbeing Economy Lab