

2004:4

Könsuppdelad statistik
Återrapporering av ett uppdrag i regleringsbrevet 2003

Producent STATISTISKA CENTRALBYRÅN
Avdelningen för Befolknings- och välfärdsstatistik
Förfrågningar Lena Johansson. 08 – 506 940 00

© 2004 Statistiska centralbyrån

ISSN 1650-4917

Printed in Sweden

SCB-Tryck, Örebro 2004.05  MILJOMÄRKET Trycksak 341590

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Uppdraget.....	2
Bakgrund.....	2
Gender mainstreaming – Jämställdhetsintegrering	3
Tidigare uppdrag i regleringsbrev till SCB	4
Förklaring av några begrepp.....	4
Metod	6
Tolkning av uppdragets innebörd	6
Avgränsning av uppdraget.....	6
Plan för genomförande	6
Kön i statistikproduktionen.....	7
Enkät om produkten.....	8
Vad skulle mätas?	8
Uppdragets genomförande.....	9
Redovisning av kön i Statistiska meddelanden eller motsvarande	9
Resultat av kartläggningen.....	11
Redovisning efter kön i olika presentationsformer.....	11
Var finns bristerna och vad beror de på?.....	13
Vad beror bristerna på?	14
Slutord	14

Bilagor

Bilaga 1: Förteckning över individbaserad statistik som ingår i kartläggningen

Bilaga 2: Enkäten

Sammanfattning

Statistiska centralbyrån (SCB) har i regleringsbrevet för 2003 fått följande uppdrag:

SCB skall redovisa en samlad analys och bedömning av jämställdhetsstatistikens omfattning. Redovisningen skall innehålla en kartläggning över vilka statistikprodukter som saknar könsuppdelning.

Resultatet ska återrapporeras till regeringen i februari 2004.

Under hösten 2003 gjorde därför SCB en kartläggning av den officiella statistiken för att få en uppfattning om hur produkterna efterlever 14 § i statistikförordningen. Den säger att *Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.*

Av de totalt 289 produkterna som ingår i den officiella statistiken var 111 produkter individbaserade, 79 direkt och 32 indirekt. Med indirekt individbaserad statistik avses bl.a. hushållsstatistik.

Könsuppdelad statistik innebär att både kvinnor och män, flickor och pojkar, ska vara synliga i statistiken. Det innebär att all statistik som relaterar till individer måste dels vara insamlad, analyserad och presenterad efter kön, dels spegla jämställdhetsfrågor och problem i samhället. Kön ska vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i statistiken.

Kartläggningen visar att produkter som hör till direkt individbaserad statistik nästan alltid är uppdelade efter kön i någon eller några tabeller och diagram. Få produkter redovisar uppgifter efter kön genomgående i samtliga tabeller och diagram med kön som övergripande indelningsgrund. En fullständig redovisning kräver också redovisning efter kön i beskrivande texter och kommentarer.

Kartläggningen visar också att könsredovisning ofta saknas för barn, ungdomar och utländska medborgare alternativt personer med svensk/utländsk bakgrund. De behandlas nästan alltid som könsblinda grupper. Det gäller oavsett ämnesområde.

Bristerna kan bero på traditionellt tänkande och ovana att redovisa efter kön i alla tabeller och diagram. Det finns också en ovana att beskriva resultaten för kvinnor och män.

Uppdraget

Statistiska centralbyrån (SCB) har i regleringsbrevet för 2003 fått följande uppdrag:

SCB skall redovisa en samlad analys och bedömning av jämställdhetsstatistikens omfattning. Redovisningen skall innehålla en kartläggning över vilka statistikprodukter som saknar könsuppdelning.

Resultatet ska återrapporteras till regeringen i februari 2004.

I regeringens skrivelse *Jämt och ständigt. Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden* (Skr. 2002/03:140) finns en handlingsplan för jämställdhet för i stort sett alla politikområden. För politikområdet *Effektiv statsförvaltning* står att läsa: "... Enligt regeringens uppfattning är statistik en viktig förutsättning för att förbättra möjligheterna att identifiera jämställdhetsproblem, följa upp jämställdhetsarbete och kraven på integrering inom alla politikområden både nationellt och regionalt samt öka kunskapen om jämställdhetsläget inom olika samhällsområden. Alla statistikansvariga myndigheter har ett ansvar att erbjuda användarna statistik som möjliggör detta. SCB har ett särskilt ansvar för utbildning av användare och producenter av jämställdhetsstatistik."

Bakgrund

I propositionen *Delad makt – delat ansvar* (prop.1993/94:147) formulerades den första skrivningen om krav på könsuppdelad statistik. Motivet var att "kvinnors och mäns villkor i samhälle, i arbetsliv och i familj måste göras synliga och beaktas inom alla samhällsområden. Ett villkor för detta är att all statistik är könsuppdelad och lättillgänglig för användarna. Förbättringar måste göras både vad gäller innehåll och presentation." Formuleringen ledde till att en paragraf (då 10 §, senare 14 §) i statistikförordningen infördes. 14 § lyder: *Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.*

År 1995 hölls FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking. Deltagarländerna undertecknade en plan för fortsatt arbete för att förbättra villkoren för i första hand kvinnorna i världen. Planen innehåller ett antal strategiområden att med råd och angivna åtgärder. Ett flertal paragrafer rör statistik och ansvar för statistik inom alla strategiområden.

Ett strategiskt mål är att producera och sprida data och information som fördelats efter kön för planering och utvärdering. Här ges exempel på några viktiga paragrafer¹ som rör åtgärder som skall vidtas.

¹ Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens, Peking den 4–5 september 1995. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet. Ny serie II:51. Stockholm 1996.

206 § Av nationella, regionala och internationella statistiktjänster och relevanta regeringsorgan och FN-organ, i samarbete med organisationer för forskning och dokumentation, i deras respektive ansvarsområde:

- a) Verka för att statistik samlas in, analyseras och presenteras efter kön och ålder och återspeglar problem och frågeställningar som har betydelse för kvinnor och män i samhället.
- b) Samla in, ställa samman, analysera och med regelbundna mellanrum presentera data som fördelats efter ålder, kön, socioekonomiska och andra relevanta indikationer, inklusive antal personer att försörja, att användas i planering och vid genomförande av politik och program.

207 § Av regeringar:

- a) Svara för en regelbunden publikation av statistik som fördelas efter kön och som presenterar och tolkar aktuella data om kvinnor och män i en form som lämpar sig för en stor mängd användare som inte är specialiserade.
- b) Se till att producenter och användare av statistik i varje land regelbundet granskar om det officiella statistiksystemet är tillfredsställande samt i vilken mån det täcker skillnaderna mellan kvinnor och män och vid behov utarbeta en plan för att förbättra det.

Det är alltså främst 207 b § som regleringsbrevet syftar till att följa upp.

Det har inte kommit till SCB:s kännedom att något annat land i världen har granskat det officiella statistiksystemet utifrån kravet på könsuppdelning av statistiken. Att Sverige därför är unikt i detta avseende kan utan vidare framhållas. Införandet av 14 § (se ovan) i statistikförordningen är idag en viktig del i detta. I Kanada arbetar man med en lydelse liknande 14 § i statistiklagen.

Gender mainstreaming – Jämställdhetsintegrering

I propositionen *Delad makt – delat ansvar* framfördes också att strategin gender mainstreaming skulle användas för att uppnå jämställdhetsmålen. Strategin, som även FN antog vid kvinnokonferensen 1995, innebär att jämställdhetsperspektivet införlivas på alla nivåer och i alla steg av beslutsprocessen inom samtliga politikområden. I Sverige kallas strategin Jämställdhetsintegrering (Regeringskansliet) eller Jämtegrering (kommuner).

EU beslutade i Amsterdambfördraget (1999) att EU:s verksamhet skall syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män samt främja jämställdhet mellan dem.

Arbetet med att införliva jämställdhetsintegrering inom alla politikområden pågår sedan 2002 inom Regeringskansliet. Könsuppdelad statistik är en förutsättning för att uppnå målen.

Tidigare uppdrag i regleringsbrev till SCB

SCB har under flera år fått i uppdrag genom regleringsbrev att följa upp efterlevnaden av paragrafen om krav på könsuppdelning av den officiella statistiken. Uppföljning har gjorts på olika sätt. Det har också rapporterats att det finns brister i presentation av statistiken vad avser könsuppdelning. Det starkare krav som finns i regleringsbrevet för 2003 kan uppfattas som en markering att förbättringar bör ske vad avser efterlevnaden av 14 § i statistikförordningen (2001:100).

Förklaring av några begrepp

14 § i Statistikförordningen säger att *Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta*. Här finns några begrepp som måste förklaras.

Individbaserad statistik

Begreppet avser statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. Ett viktigt exempel på det sistnämnda är hushållsstatistik, där enpersonshushåll och hushåll som består av ensamstående kvinna eller man med barn, kan delas upp efter kön. Statistik över företag, bostäder och dylikt faller utanför begreppet, såvida den inte indirekt faktiskt avser fysiska personer, t.ex. statistik över företagande/företagare.

Uppdelad efter kön – könsuppdelad statistik

Könsuppdelad statistik innebär att både kvinnor och män, flickor och pojkar, ska vara synliga i statistiken. Det innebär att all statistik som relaterar till individer måste dels vara insamlad, analyserad och presenterad efter kön, dels spegla jämställdhetsfrågor och problem i samhället. Kön ska vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i statistiken.

Övergripande indelningsgrund

Det innebär att *alla uppgifter* i tabeller presenteras för kvinnor respektive män i *alla kombinationer* av variabler.

Särskilda skäl (mot att individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön)

Ytterst få skäl kan vara godtagbara. Ett vanligt skäl är att en urvalsundersökning av kvalitetsskäl inte anses möjliggöra en redovisning efter kön i kombination med t.ex. fin åldersindelning, fin utbildningsnivåindelning osv. Detta kan i princip vara riktigt men torde i praktiken mycket sällan vara

relevant och utgör knappast något egentligt problem. Om en sådan redovisning anses viktig kan en urvalsökning aktualiseras.

Metod

I mars 2003 föredrogs i SCB:s verksdirektion en tolkning av uppdraget och ett förslag till arbetsgång. Under senvåren påbörjades arbetet. Det mesta av kartläggningsarbetet utfördes under hösten.

Tolkning av uppdragets innebörd

Uppdragets utförande måste ske utifrån den tolkning som gjordes. Enligt den första meningen ska en bild ges av jämställdhetsstatistikens omfattning. Det innebär att en analys och kartläggning av statistikens relevans för jämställdhetsfrågor ska göras. Det handlar då om att göra en analys av vilka produkter som *bör* ha ett jämställdhetsperspektiv i statistiken. Uppföljningen handlar sedan om vilka produkter som lever upp till detta eller i vilken grad de gör det. För att kunna göra en sådan analys av statistiken krävs kunskaper och medvetande om jämställdhetsfrågor och jämställdhetsproblem i samhället. Erfarenheten visar att en sådan kunskap saknas hos många statistikproducenter. Den andra meningen kräver en kartläggning över hur 14 § i statistikförordningen efterlevs.

SCB har vid genomförandet av uppdraget avgränsat detta till att omfatta efterlevnaden av 14 § i statistikförordningen. För att göra en bedömning av relevansen, dvs. i vilken grad statistiken belyser jämställdhetsproblem i samhället krävs ett annat angreppssätt.

Avgränsning av uppdraget

I regleringsbrevet framgår inte vilka produkter som berörs. Om man avser all statlig statistikproduktion omfattas följande statistik:

- statistik som ingår i Sveriges officiella statistik (SOS)
- statistik som inte tillhör SOS
- uppdrag

Uppdraget skulle kunna avse enbart statistik producerad vid SCB eller omfatta samtliga statistikansvariga myndigheter. Det beslöts att alla produkter som ingår i SOS skulle omfattas av uppdraget och därmed berörs de flesta statistikansvariga myndigheterna (SAM).

Plan för genomförande

Genomförandet av uppdraget skulle göras i samarbete med produktansvariga och personer som arbetar med jämställdhetsstatistik vid BV/DJ.

Produktdatabasen som ram för registret

Ramen för de produkter som skulle ingå var produktdatabasen. I den informationsrika databasen hämtades alla produkter som ingår i den officiella statistiken. Annan information som också användes var produktnamn och

produktkod, ämnesområde, statistikområde, ansvarig myndighet, produktansvarig person, m.m. Det register som då fanns rensades från produkter som betraktades som register, sekundärprodukter m.fl. Det återstående registret användes under hela arbetet.

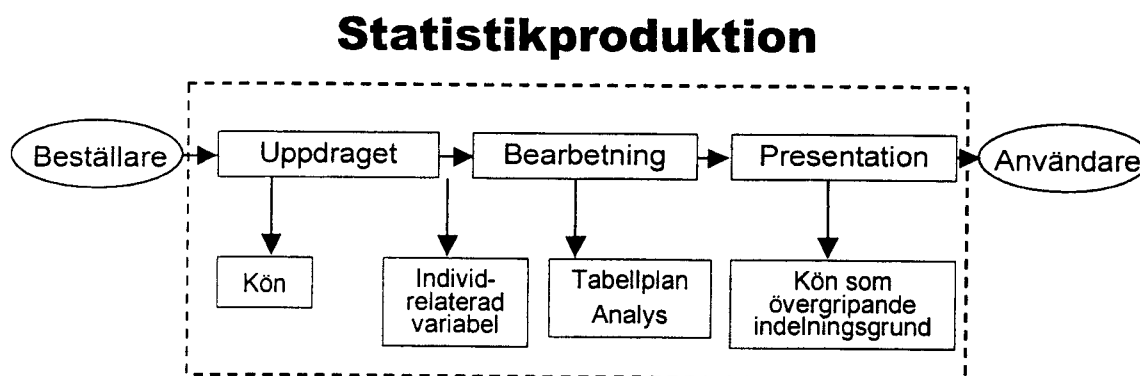
Kön i statistikproduktionen

Kartläggningen skulle omfatta befintlig statistik. Det innebar att beställarens, dvs. regeringens och riksdagens formulering redan var given och inte kunde ifrågasättas. Därmed var det intressant att se om det fanns formulerat i beställningen att produkten ska redovisas efter kön.

Vanligtvis används olika slags register vid statistikproduktion. Personnummer används som individidentifikation och därmed erhålls automatiskt uppgift om kön. Vad händer med variabeln kön? Följer den med i hela processen? Finns den med i en eventuell tabellplan? Kön ska vara en övergripande indelningsgrund och måste därför finnas med i hela bearbetningsfasen.

Nästa steg är analys och presentation. Tabeller som tas fram för presentation används ofta för analys. Det omvända gäller också. Det innebär att om kön inte finns med i analysen/presentationen kan inte produkten sägas uppfylla de krav som avses med 14 § i statistikförordningen.

Skissen nedan visar en mycket översiktlig bild av statistikproduktionen. Uppdraget omfattas av det område som ligger inom den streckade linjen.



En översiktlig bild av statistikproduktionen. Uppdraget omfattar området som finns inom den streckade linjen.

Produkter på webbplatsen

De flesta produkter som undersöktes fanns beskrivna på produktsidorna på SCB:s webbplats med länkar till ansvarig myndighet. Få produkter saknades på produktsidorna. Beskrivning av statistiken ger en länk till respektive

produkts produktbeskrivning. Långt ifrån alla var aktuella, men kunde ändå användas för att få information om uppdraget, dvs. beställningen var formulerad så att statistikresultaten skulle redovisas efter kön.

På webbplatsen fanns också de flesta produkter utlagda, ofta i form av pdf-filer. Därmed fanns tillgång till de flesta resultatredovisningarna.

Enkät om produkten

Det var viktigt att alla produkter kartlades på samma sätt och inte som tidigare år. Då bedömdes produkterna av varje produktansvarig. Många begrepp definierades och tolkades olika. Denna gång var begreppen definierade och produkterna bedömdes på ett mer enhetligt sätt än tidigare med hjälp av en enkät.

Förutom produktinformation (hämtad i huvudsak från produkt databasen) innehöll enkäten information om "Uppdragets syfte och statistikanvändning". Sådan information kunde hämtas från produktbeskrivningar på webbplatsen. Därefter ställdes frågor som skulle ge möjlighet att klassificera produkten som individbaserad eller inte. Därefter fanns frågor om presentation av resultaten i olika presentationsformer. Om produkten har uppgifter om individer och samlar in uppgift om kön, hur presenteras de?

Slutligen fanns en sammanfattande bedömning när det gäller presentationen av statistikresultaten.

Vad skulle mätas?

När det gäller presentationen av produktens resultatredovisning har följande presentationsformer undersökts:

- Sveriges statistiska databaser (SSD) eller motsvarande
- Pressmeddelanden
- Statistiska meddelanden eller motsvarande
- Övrig webbpublicering
- Annan publicering

Det som skulle undersökas var om resultaten, dvs. alla tabeller, diagram och textkommentarer redovisas uppdelade efter kön. Ett kvantitativt mått är då bra att använda eftersom resultatet kan följas upp.

För varje publiceringsform räknades tabeller, diagram och textstycken dels totalt, dels de som innehöll någon form av redovisning efter kön. För tabeller skulle också anges det antal där kön redovisades som övergripande indelningsgrund. Resultaten uttrycktes i procent av samtliga tabeller, diagram respektive textstycken.

Uppdragets genomförande

De första produkter som kartlades var de som SCB är statistikansvarig för. Enkäten fylldes i av den som genomförde uppdraget. Information om produkten hämtades på webbplatsen. När alla produkter för ett program var klara kontaktades programchefen och de produktansvariga. De fick enkätresultaten och därefter träffades alla för att diskutera resultaten. Dessa möten var mycket givande i båda riktningar. Redan här kunde förslag ges till förbättringar av redovisning efter kön i olika presentationsformer.

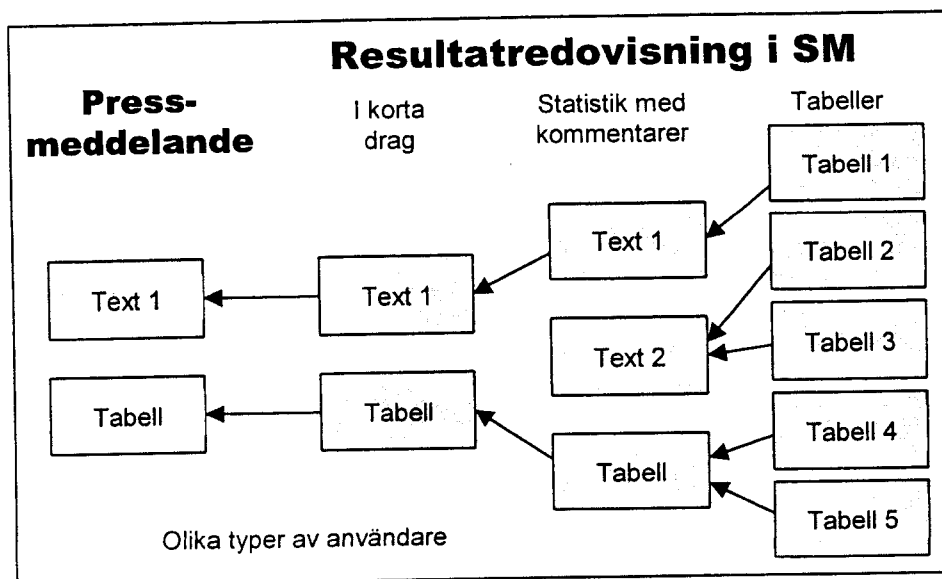
En kartläggning av produkterna vid övriga statistikansvariga myndigheter gjordes på samma sätt. Tyvärr gavs inte tillfälle till möten med kontaktpersoner och statistikproducenter vid myndigheterna. Skälet var tidsbrist och dålig tidpunkt för kartläggningen (slutet av året). Några myndigheter bad att få återkomma senare. Enkäten skickades till myndigheterna och synpunkter lämnades.

Totalt bedömdes 130 produkter utifrån enkäten.

Redovisning av kön i Statistiska meddelanden eller motsvarande

Kartläggningen visar att resultatredovisningen i Statistiska meddelanden (SM) eller motsvarande varierar mycket vad avser omfång av texter, tabeller och diagram framförallt när det gäller redovisning efter kön.

Bilden nedan visar de typer av resultatredovisningar som bör ingå i ett SM.



*I alla olika typer av resultatredovisningar ska redovisning göras efter kön.
Alla användare läser inte allting.*

När produktionen av en produkt är klar, dvs. tabellresultat föreligger och de ska offentliggöras, råder ofta tidsbrist. Resultatet blir att tabeller i stort sett har samma innehåll som vid tidigare produktion men med nya uppgifter. "Statistik med kommentarer" kan ha ett nytt innehåll, men även här är uppgifterna utbytta och kommentarerna anpassade till resultaten. Avsnittet "I korta drag" är ofta en sammanfattning av de nya resultaten. Slutligen ska ett pressmeddelande skapas. Inte sällan blir det i stort sett samma sak som "I korta drag". Det innebär att om kön saknas någonstans i de olika avsnitten kommer de heller inte att vara synliga för vissa användare. Allra minst om de saknas i "I korta drag" eller i pressmeddelandet. Kön måste alltså vara med i alla delar i ett SM eller motsvarande.

Självklart gäller samma sak vid all resultatpublicering.