



Handling 2025 nr 52

Redovisning av uppdrag om hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 14 november 2024 med tillägg enligt yrkande från V, S och MP den 7 mars 2025 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att återkomma med förslag på hur arbetet med att synliggöra ojämlikhet mellan olika grupper kan utvecklas och inarbetas i arbetet med jämlikt Göteborg.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att samordna och implementera arbetet med att synliggöra ojämlikhet mellan olika grupper samt att utarbeta stödmaterial som nämnder och styrelser kan använda för exempelvis målgruppsanalyser. I uppdraget ingår att samverka med civilsamhället.
3. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2024 till kommunstyrelsen om att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras, antecknas och förklaras fullgjort.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen deltog inte Jörgen Fogelklou (SD) i beslutet.

Jörgen Fogelklou (SD) antecknade som yttrande en skrivelse från den 10 december 2024.

Göteborg den 12 mars 2025
Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Mathias Sköld

Yttrande
2024-12-10



SLK-2023-01045

Yttrande angående Redovisning av uppdrag om hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras

Yttrandet

Den framtagna rapporten framstår som ett exempel på ineffektiv resursanvändning, då den varken leder till praktiska resultat eller erbjuder konkreta lösningar på de problem som identifierats.

Redan när uppdraget tillkännagavs var det allmänt känt att det inte är möjligt att samla in känsliga data kopplad till fem av de sju diskrimineringsgrunderna på grund av dataskyddslagar och GDPR. Trots denna grundläggande insikt valde man att gå vidare med ett uppdrag som, föga förvånande, bekräftar just dessa begränsningar. Denna brist på förankring i juridisk verklighet har resulterat i ett arbete som i praktiken saknar användbarhet.

Rapporten föreslår användningen av kvalitativa metoder som ett alternativ för att samla in data där kvantitativ statistik inte är möjlig. Kvalitativa metoder, som enkäter, fokusgrupper och djupintervjuer, är dock behäftade med betydande metodologiska utmaningar. Ett centralt problem är selektionsbias, där deltagare som är mest benägna att svara ofta har extrema åsikter eller erfarenheter. Resultaten riskerar därmed att bli skeva och svåra att generalisera till en bredare befolkningsgrupp. Detta försvårar användningen av resultaten i praktiska beslutsprocesser och utgör snarare en teoretisk övning än ett praktiskt vägledande dokument.

Stadsledningskontorets resursanvändning i samband med detta uppdrag förtjänar också kritik. Trots att akademien konsulterats, flera instanser rådfrågats och seminarier genomförts, är det slutliga resultatet en rapport som i huvudsak sammanställer kända hinder och erkända begränsningar. Den skapar inget nytt värde och tillför ingen substantiell vägledning för stadens arbete med jämlikhet.

Tilläggsyrkande

(Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Miljöpartiet)

2025-03-07

Nr 27

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att återkomma med förslag på hur arbetet med att synliggöra ojämlikhet mellan olika grupper kan utvecklas och inarbetas i arbetet med jämlikt Göteborg.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att samordna och implementera arbetet med att synliggöra ojämlikhet mellan olika grupper samt att utarbeta stödmaterial som nämnder och styrelser kan använda för exempelvis målgruppsanalyser. I uppdraget ingår att samverka med civilsamhället.
3. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2024 till kommunstyrelsen om att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras, antecknas och förklaras fullgjort.

Yrkandet

Genom Göteborgs Stads medlemskap i European Coalition of Cities against Racism (ECCAR) så ingår ett åtagande om att arbeta med jämlikhetsdata som ett verktyg för att kartlägga förekomst av rasism och diskriminering. Både EU och FN har vid upprepade tillfällen rekommenderat Sverige att arbeta mer med att synliggöra ojämlikheterna. Rapporten som stadsledningskontoret har tagit fram innehåller många intressanta exempel och aspekter av arbetet med att synliggöra ojämlikhet. Slutsatsen är dock att det till stor del saknas uppgifter utifrån fem av diskrimineringsgrunderna: sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Stadsledningskontoret konstaterar att arbetet med att utveckla metoder och arbetssätt för att inhämta data om grupper kopplade till diskrimineringsgrunderna behöver utvecklas för att kunna säkerställa efterlevnaden av mänskliga rättigheter i Göteborg. Det rödgröna styret delar den uppfattningen och föreslår därför uppdrag till kommunstyrelsen för att hålla samman det arbetet. I september 2024 gav ECCAR ut en skrift med namnet "Toolkit for Equality City - Policies against Racism" vilket är en bra utgångspunkt för arbetet med att synliggöra och arbeta för ett mer jämlikt Göteborg. Det är viktigt att insamlingen av data om upplevelser och erfarenheter från grupper med koppling till diskrimineringsgrunderna bygger på principerna självidentifikation, informerat samtycke, frivillighet och anonymitet.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-14

Ärendenummer SLK-2023-01045

Handläggare

Anna-Carin Jansson, Johanna Franzén

Telefon: 031-368 06 27, 031-368 02 34

E-post: anna-carin.jansson@stadshuset.goteborg.se,

johanna.franzen@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag om hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2024 till kommunstyrelsen om att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret redovisar uppdraget från kommunfullmäktiges budget 2024 om att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. I uppdraget ingår att samverka med akademien.

För att kunna planera och följa upp Göteborgs Stads verksamheter utifrån olika gruppers livsvillkor och rätt till likvärdig service, behövs kunskap om hela befolkningsunderlaget i Göteborg. Det inkluderar grupper som i högre grad riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda, däribland grupper med koppling till diskrimineringsgrunderna. I beredningen av uppdraget har stadsledningskontoret lyft fram hur ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder kan synliggöras genom att beskriva definitioner och begrepp inom området jämlikhet, diskriminering och datainsamling samt redogöra för juridiska och etiska förutsättningar. Detta för att därefter ge en översiktlig bild över vilka olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder och hur den samlas in utifrån diskrimineringsgrunderna. Stadsledningskontoret har även tagit del av hur några statliga myndigheter och kommuner samlar in, mäter och synliggör ojämlikhet mellan grupper. Resultatet av utredningen har sammanställts i en rapport som är en bilaga till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Stadsledningskontoret bedömer att rapporten kan användas som stöd till nämnder och styrelser i arbetet med en mer ändamålsenlig styrning inom området mänskliga rättigheter, bland annat i arbetet med målgruppsanalyser och uppföljning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Uppdraget om att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras redovisas genom en rapport som kan utgöra ett kunskapsunderlag. Uppdraget i sig medför inga ekonomiska konsekvenser.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Stadsledningskontoret bedömer att uppdraget i sin helhet har bäring på den sociala dimensionen. Den framtagna rapporten kan utgöra ett kunskapsunderlag som redogör för hur ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras, vilka olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder och hur den samlas in. Stadsledningskontoret bedömer att rapporten kan bidra till att ge Göteborgs Stad förbättrade möjligheter att planera och följa upp stadens arbete utifrån grupper kopplade till diskrimineringsgrunderna samt att ta fram allsidiga underlag för politiska beslut.

Samverkan

Information har lämnats till central samverkansgrupp (CSG) 2024-04-18 och 2024-10-30.

Bilaga

Rapport Att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna 2024

Ärendet

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2024 till kommunstyrelsen om att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. I uppdraget ingår att samverka med akademien.

Beskrivning av ärendet

För att kunna planera och följa upp Göteborgs Stads verksamheter utifrån olika gruppers livsvillkor och rätt till likvärdig service, behövs kunskap om befolkningsunderlaget i Göteborg. Det betyder att alla invånare behöver ingå i befolkningsunderlag och lägesbilder. Kunskap om hela befolkningen är även en förutsättning för att kunna leva upp till internationella konventionsåtaganden och erbjuda en jämlik tillgång till rättigheter.

Sverige är ett av de främsta länderna i världen på att tillhandahålla befolkningsstatistik. Landets folkbokföringsregister har gjort det möjligt att samla in och regelbundet sammanställa statistik om invånarna utifrån två av diskrimineringsgrunderna, juridiskt kön och ålder, samt socioekonomisk bakgrund. Ett exempel på ett rättighetsområde som kunnat följas och utvecklas genom denna tillgång på statistik är jämställdhet mellan kvinnor och män. Folkbokföringsregistret innehåller personnummer. Det utesluter personuppgifter i registret som klassas som känsliga. Till stor del saknas därför uppgifter knutna till fem av diskrimineringsgrunderna: sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning i den officiella statistiken då dessa är klassade som känsliga personuppgifter. Medan kunskap om befolkningen utifrån juridiskt kön, kronologisk ålder samt utbildnings- och inkomstnivå bedöms vara god i Sverige saknas till stor del kunskap om levnadsförhållanden kopplat till de andra fem diskrimineringsgrunderna. Denna brist på data har föranlett att kritik framförts till Sverige från FN:s konventionsövervakande organ, liksom från EU och Europarådet.

För att kunna säkerställa efterlevnaden av mänskliga rättigheter i Sverige och Göteborg, och allas tillgång till dem, behöver metoder och arbetssätt för att inhämta data om grupper kopplade till diskrimineringsgrunderna utvecklas. I detta arbete krävs att stor hänsyn tas till etiska och juridiska aspekter.

Beredning av ärendet

I uppdraget anges att samverkan ska ske med akademien. Stadsledningskontoret undersökte inledningsvis möjligheten att ingå samverkan med forskare som skulle kunna bidra i utredningen. Forskning om hur ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras spänner över flera expert- och kunskapsområden, såsom statistiska analyser och enkätstudier, kvalitativ forskning, policystudier och samhällsstrukturrell analys. Stadsledningskontoret bedömde att frågeställningen behövde belysas brett och att samverkan med akademien inte kunde begränsas till någon eller några forskare och forskningsdiscipliner. Stadsledningskontoret valde därför att bereda ärendet genom att ta del av och använda forskning och publicerade rapporter inom olika kunskapsområden. Stadsledningskontoret har även vid några tillfällen fört dialog med forskare och deltagit i forskarseminarium om jämlikhetsstatistik för att få en aktualiserad bild av kunskapsläget.

Stadsledningskontoret har i utredningen använt stadens nätverk för statistik där flertalet förvaltningar ingår samt haft avstämning med sakkunniga från förvaltningen för

demokrati och medborgarservice. Detta för att få en bild av de lokala förutsättningarna. Stadsledningskontoret har även gjort en genomlysning av statliga och kommunala exempel på initiativ rörande rapporter och metoder för att samla in, mäta och synliggöra ojämlikhet mellan grupper utifrån diskrimineringsgrunderna. Samtal har också förts med ett antal kommuner.

Genomförandet av uppdraget har fokuserat på att lyfta fram hur ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder kan synliggöras genom att beskriva definitioner och begrepp inom området jämlikhet, diskriminering och datainsamling samt redogöra för juridiska och etiska förutsättningar. Detta för att därefter ge en översiktlig bild över vilka olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder och hur den samlas in utifrån diskrimineringsgrunderna. Resultatet av utredningen har sammanställts i en rapport som kan användas som ett kunskapsunderlag av nämnder och styrelser.

Styrning och angränsande uppdrag

Samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad ska i enlighet med sina reglementen och ägardirektiv utföra sina uppdrag utifrån demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och mot diskriminering. Det betyder att alla invånare i kommunen har rätt till en god och likvärdig service och ett värdigt bemötande oavsett förutsättningar, bakgrund och var i kommunen de bor.

Det är i nämnders och bolagsstyrelser grunduppdrag och ordinarie arbete som rättigheter ska tillgodoses. En förutsättning för att kunna planera och följa upp Göteborgs Stads verksamheter utifrån allas rätt till likvärdig service, behövs kunskap om grupper som i högre grad riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda. Det gäller bland annat grupper med koppling till diskrimineringsgrunderna.

Principen om icke-diskriminering och att arbetet inom området mänskliga rättigheter ska vara kunskapsbaserat och utgå från målgruppsanalyser återkommer i ett flertal av stadens styrande dokument genom mål, inriktningar och strategier.

Kommunfullmäktige beslutade 2024-04-25 § 157 punkt 2 att ta fram en riktlinje i syfte att stärka Göteborgs Stads arbete för mänskliga rättigheter och likvärdig service. Riktlinjen som innebär reglerande styrning är ett svar på behovet av en mer ändamålsenlig och verkningsfull styrning inom området mänskliga rättigheter än vad tidigare styrformer har åstadkommit. De systematiska arbetssätt som föreslås i riktlinjen syftar till att hålla ihop och förstärka verksamheternas arbete med mänskliga rättigheter oavsett rättighetsbärare. Särskilda grupper som riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda ska synliggöras genom tillämpning av riktlinjens krav. Uppdraget redovisas i kommunstyrelsen 2024-12-11 (SLK-2024-00550).

Förutom uppdraget att ta fram en riktlinje för mänskliga rättigheter och likvärdig service, har stadsledningskontoret under 2024 haft ytterligare budgetuppdrag inom området mänskliga rättigheter som redovisas i kommunstyrelsen 2024-12-11:

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att ge förslag på hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt (SLK-2023-01044)
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den implementeras i Göteborgs Stads verksamheter (SLK-2023-01039)

Föreliggande uppdrag om att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder blir ett kunskapsunderlag att utgå ifrån och förhålla sig till i omhändertagande av ovanstående uppdrag.

Rapportens innehåll

Rapporten om att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna är uppdelad i två delar. I den första delen redogörs för relevanta termer och begrepp. Där beskrivs olika sorters data, underlag och metoder. Likaså behandlas etiska och juridiska förutsättningar för att samla in information om individer och grupper kopplade till de sju diskrimineringsgrunderna. Det lyfts också exempel på hur några statliga myndigheter och kommuner samlar in, mäter och synliggör ojämlikhet mellan grupper. I andra delen ges en översiktlig bild av olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder och hur den samlas in. Likaså om det finns bakgrundsvariabler utifrån diskrimineringsgrunderna att tillgå utifrån dessa. I slutet av rapporten följer sammanfattande reflektioner kring hinder och möjligheter gällande att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har omhändertagit kommunfullmäktiges uppdrag genom att ta fram en rapport som utgör ett kunskapsunderlag. Stadsledningskontoret bedömer att rapporten kan användas som stöd till nämnder och styrelser i omformningen mot en mer ändamålsenlig styrning inom området mänskliga rättigheter, bland annat i arbetet med målgruppsanalyser och uppföljning. Det finns behov av att inkludera kunskap om grupper som i högre grad riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda kopplat till diskrimineringsgrunderna i Göteborgs Stads verksamheters planering och uppföljning samt i beredning av allsidiga beslutsunderlag. Det finns både hinder och möjligheter vad gäller att ta fram och använda data och underlag, vilket rapporten belyser. Likaså belyses att det inte finns en metod, ett arbetssätt eller en sorts data att använda för att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder. Stadsledningskontoret ser att en kombination av data och insamlingsmetoder kan vara en framkomlig väg. I flera fall kan det vara tillräckligt att använda nationella data ihop med en analys utifrån lokala förhållanden. För att utifrån helheten kunna tolka underlag och undvika att felaktiga slutsatser dras bedömer stadsledningskontoret att det behövs kompetens att göra kvalificerade analyser.

Fem av de sju diskrimineringsgrunderna, könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, räknas som så kallade känsliga personuppgifter. Det gäller inte diskrimineringsgrunderna kön och ålder. Med personuppgifter avses information som direkt eller indirekt kan härledas till en levande person och regleras av dataskyddsförordningen/GDPR. I rapporten understryks behovet av etiska och juridiska konsekvensanalyser i samband med att data ska samlas in. Stadsledningskontoret framhåller att intresset av att samla in information om befolkningen alltid behöver vägas mot rätten till personlig integritet, rättssäkerhet och allmänintresse. Därför behöver alltid frågor ställas om varför data behöver samlas in, vad för specifik information som behöver samlas in och hur mycket information som är tillräcklig för ändamålet. Likaså vad informationen ska användas till.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna

Rapport

2024

Innehåll

Inledning.....	3
Syfte.....	3
Varför behövs data?	4
Kunskap om befolkningens livsvillkor	4
Brist på data	4
Disposition	6
Hur kan ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder synliggöras? ...	6
Termer och begrepp.....	6
Data.....	6
Underlag	6
Kvantitativa data	7
Kvalitativa data	8
Vad menas med jämlikhet?.....	8
Vad menas med diskriminering?	9
Vad kan och får samlas in?	11
Etiska aspekter	11
Juridiska aspekter.....	12
Att kombinera datatyper och metoder.....	14
Exempel på nationella och lokala initiativ	15
Statliga myndigheter	15
Kommuner	18
Vilken tillgång till data utifrån diskrimineringsgrunderna har Göteborg Stad?.....	21
Data från register och verksamheter	21
Tillgång utifrån diskrimineringsgrunder	22
Data från undersökningar	22
Tillgång utifrån diskrimineringsgrunder	22
Kvalitativa data.....	24
Tillgång utifrån diskrimineringsgrunder	24
Sammanfattande reflektioner.....	25
Litteratur.....	28

Inledning

Stadsledningskontoret redovisar i den här rapporten uppdraget från Göteborgs Stads budget 2024 om att utreda hur ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. I rapporten beskrivs definitioner och begrepp inom området jämlikhet, diskriminering och datainsamling. Den sammanfattar också juridiska och etiska aspekter på möjligheten att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna. Rapporten ger även en översiktlig bild över vilka olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder, hur den samlas in och om det går att synliggöra diskrimineringsgrunderna utifrån dessa. Rapporten kan användas som ett kunskapsunderlag.

För att kunna planera och följa upp Göteborgs Stads verksamheter utifrån olika gruppers livsvillkor och rätt till likvärdig service, behövs kunskap om hela befolkningsunderlaget i Göteborg. Att samla in information om individer och grupper kopplad till diskrimineringsgrunderna kräver att etiska och juridiska hänsynstaganden tas. Fem av de sju diskrimineringsgrunderna, könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och funktionsnedsättning räknas som så kallade känsliga personuppgifter. Det gäller inte diskrimineringsgrunderna kön och ålder. Med personuppgifter avses information som direkt eller indirekt kan härledas till en levande person och regleras av lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (General Data Protection Regulation, GDPR). Känsliga personuppgifter omgärdas av strikta bestämmelser då de både kan kränka den personliga integriteten och användas för syften som missgynnar eller skadar individen eller gruppen. Därför måste alltid etiska och juridiska konsekvensanalyser göras i samband med att data ska samlas in. Lagar inom området skyddar i första hand individen. Det finns inget direkt skydd mot exempelvis generaliseringar och stereotypisering av grupper sprungna ur insamlande av data. Intresset av att samla in information om befolkningen behöver alltid vägas mot rätten till personlig integritet, rättssäkerhet och allmänintresse.

Det finns inte en metod, ett arbetssätt eller en sorts data att använda för att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder. Olika syften ställer olika krav på data och tillvägagångssätt. En kombination av data, insamlingsmetoder och kompetens att analysera olika sorters underlag kan vara en framkomlig väg. Det finns i många fall också skäl till att i högre utsträckning använda kvalitativa data framför kvantitativa data. Att göra undersökningar med god kvalitet är resurskrävande. Det kan i flera fall vara tillräckligt att använda nationella data ihop med en analys utifrån lokala förhållanden som bedömningsgrund för ett utvecklingsarbete.

Syfte

Uppdraget från Göteborgs Stads budget 2024 om att utreda hur ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras redovisas i denna rapport.

Rapporten utgör ett kunskapsunderlag med syfte att ge Göteborgs Stad förbättrade möjligheter att planera och följa upp stadens arbete utifrån grupper kopplade till diskrimineringsgrunderna. Detta för att kunna säkerställa en jämlik tillgång till mänskliga rättigheter och likvärdig service samt att ta fram allsidiga underlag för politiska beslut.

Rapporten redovisar inte hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunder ser ut. Underlaget innefattar inte heller all den data och de underlag som tas fram och används per förvaltning och bolag.

Varför behövs data?

Kunskap om befolkningens livsvillkor

Mänskliga rättigheter är ett fundament i den liberala demokratin så som den uttrycks i konventioner, grundlagar och annan lagstiftning. Utgångspunkten för de mänskliga rättigheterna är att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Principen om icke-diskriminering är grundläggande.

Genom att ratificera FN- och EU-konventioner för mänskliga rättigheter har Sverige som stat förbundit sig att respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna för sina invånare. Dessa rättigheter tillhandahålls till stor del i de regionala och kommunala uppdragen och verksamheterna, exempelvis rätten till utbildning, rätten till en skälig levnadsstandard, rätten till bästa möjliga hälsa, rätten till bostad, rätten till arbete, rätten till ett tryggt liv, rätten till information och rätten till demokratisk delaktighet.

En förutsättning för att staten Sverige ska kunna leva upp till sina konventionsåtaganden och erbjuda en jämlik tillgång till rättigheterna för sina invånare är kunskap om befolkningens livsvillkor. Det innebär att alla invånare behöver ingå i befolkningsunderlag och lägesbilder.

Brist på data

Sverige är en av de främsta länderna i världen på att tillhandahålla officiell statistik. En lång tradition av att föra befolkningsregister av olika slag har legat till grund för såväl politiska beslut som uppbyggnaden av det svenska samhället med dess olika välfärdssystem. Bland annat har ett internationellt sett unikt folkbokföringsregister möjliggjort att det offentliga i Sverige kan samla in och regelbundet sammanställa statistik om invånarna utifrån bland annat juridiskt kön, ålder och socioekonomisk bakgrund. Ett exempel på ett rättighetsområde som kunnat följas och utvecklas genom denna tillgång på statistik är jämställdhet mellan kvinnor och män.

Folkbokföringsregistret är den viktigaste datakällan för det som kallas officiell statistik i Sverige. Enligt svensk lag ska en objektiv officiell statistik finnas tillgänglig för att tillgodose behovet av allmän information, utredningsverksamhet och forskning.¹ Folkbokföringsregistret innehåller personnummer. Det utesluter uppgifter i registret som klassas som känsliga. Till

¹ Lag (2001:99) om den officiella statistiken

stor del saknas därför uppgifter knutna till sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning i den officiella statistiken då dessa är klassade som känsliga personuppgifter. Detta beskrivs närmare i underlaget under avsnittet Vad kan och får samlas in?

Medan kunskap om befolkningen utifrån juridiskt kön, kronologisk ålder samt utbildnings- och inkomstnivå bedöms vara god i Sverige, saknas till stor del kunskap om levnadsförhållanden kopplat till diskrimineringsgrunderna könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och funktionsnedsättning.

Återkommande kritik

Precis som alla andra länder granskas Sverige fortlöpande utifrån hur väl landet lever upp till sina internationella konventionsåtaganden. Ett flertal av FN:s konventionsövervakande organ, liksom EU och Europarådet, har i dessa granskningar framfört kritik till Sverige på grund av brister i att kartlägga och åtgärda minoriteters livsvillkor. Bland annat har FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) i sin granskning av hur Sverige lever upp till sina åtaganden enligt rasdiskrimineringskonventionen vid flera tillfällen rekommenderat Sverige att införa statistik som synliggör utsatthet och ojämlikhet på etnisk grund. FN-mekanismen Universal Periodic Review (UPR) har i sin periodiska granskning av medlemsländernas efterlevnad av mänskliga rättigheter uppmanat Sverige att samla in data om olika minoritetsgrupper för att säkerställa bättre dokumentation och analys av diskriminering. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) har även tryckt på behovet av data för att kunna övervaka och främja jämlikhet och icke-diskriminering.

Denna brist på data om minoriteters livsvillkor påtalas också på nationell nivå av Statistiska Centralbyråns (SCB) lägesbild av Agenda 2030 i Sverige² samt av Länsstyrelserna i rapporten³ om statistik och mänskliga rättigheter som är framtagna på uppdrag av regeringen.

På kommunal nivå medför en brist på statistiska underlag att ojämlikhet som är kopplat till flera av diskrimineringsgrunderna oftast inte är synlig vare sig i verksamheternas planering eller uppföljning. Möjligheten att komplettera med annan data används sällan, vilket sammantaget gör det svårt att göra jämförelser och jämlikhetsanalyser utifrån hela befolkningsunderlaget. Det handlar till exempel om att kunna följa upp eventuella ekonomiska skillnader mellan minoritetsgrupper och övriga befolkningen men även frågor med koppling till bostadssegregation, utbildning, sjukvård och arbete.

² SCB. 2020. *Lämna ingen utanför. Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige.*

³ Länsstyrelserna. (2019, 2023). *På tal om statistik och mänskliga rättigheter.*

Disposition

Rapporten om att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna är uppdelad i två delar.

I den första delen redogörs för relevanta termer och begrepp. Kapitlet beskriver olika sorters data, underlag och metoder. Likaså behandlas etiska och juridiska förutsättningar för att samla in information om individer och grupper kopplade till de sju diskrimineringsgrunderna. I kapitlet lyfts också exempel på hur några statliga myndigheter och kommuner samlar in, mäter och synliggör ojämlikhet mellan grupper.

I del två ges en översiktlig bild av olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder och hur den samlas in. Likaså om det finns bakgrundsvariabler utifrån diskrimineringsgrunderna att tillgå utifrån dessa olika data och underlag. Kapitlet innehåller även några exempel på arbetssätt för att få tillgång till data och underlag som möjliggör analyser utifrån diskrimineringsgrunderna.

Avslutningsvis följer sammanfattande reflektioner kring hinder och möjligheter gällande att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna.

Hur kan ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder synliggöras?

Termer och begrepp

Data

Data kan beskrivas som information eller en uppgift som kan samlas in, bearbetas, analyseras och användas för olika ändamål. Informationen eller uppgiften kan vara i form av till exempel siffror, text, bild eller ljud. Data kan vara både kvantitativa, som numeriska värden, eller kvalitativa, som beskrivande information.

För att bland annat kunna planera, resursfördela, utvärdera åtgärder och följa utvecklingen inom olika områden behöver stat, regioner och kommuner ha kunskap om befolkningen. Data om befolkningen som används för analyser om livsvillkor brukar delas upp i huvudgrupperna kvantitativa och kvalitativa data.

Underlag

Underlag kan sägas vara strukturerad och bearbetad information som används för att stödja bland annat analyser, slutsatser och beslut. För att kunna göra välgrundade analyser om olika grupper består underlagen av den data eller de källor som används för att förstå och analysera dessa grupper. Exempel på

underlag kan vara statistik, intervjuer, observationer, enkäter eller andra typer av empiriskt material.

Kvantitativa data

Kvantitativa data kan när det handlar om data om befolkningen grovt delas in i 1) data från register, 2) data från verksamheter och 3) data från undersökningar genom enkäter, intervjuer eller liknande.

Kvantitativa data kan användas för att mäta befolkningens olika förutsättningar, exempelvis socioekonomi, förändringar över tid och utfallet av olika reformer.

Registerdata

Registerdata kan kortfattat och förenklat beskrivas som data som finns i databaser som tillhandahålls av kommuner, regioner och myndigheter. Mycket av den data som vanligtvis avses med data från register är en del av Sveriges officiella statistik. Registren bygger på personnummer men i databaser som är tillgängliga för allmänheten har personerna avidentifierats och den data som plockas ut brukar aggregeras (summeras) utifrån någon egenskap till exempel kön och ålder. Då flertalet diskrimineringsgrunder klassas som känsliga personuppgifter registreras i princip aldrig bakgrundsfaktorer som exempelvis en persons sexuella läggning, funktionsnedsättning eller trosuppfattning i dessa register.

Data från verksamheter

Även data från verksamheter kan utgöra registerdata. Till skillnad från befolkningsdata innehåller data från verksamheter enbart data om de individer som verksamheten hanterar och därför ingår inte hela befolkningen. Det huvudsakliga syftet med denna data är inte att få fram statistik utan att kunna bedriva och följa upp verksamheten. I olika verksamhetssystem kan dock möjlighet finnas att aggregera data för att få fram statistik, men brukar i regel inte göras tillgängligt för allmänheten på andra sätt än genom exempelvis rapporter.

Verksamhetsdata innehåller generellt sett samma bakgrundsfaktorer som registerdata.

Data från undersökningar

Data som samlas in via undersökningar såsom enkäter används oftast för att få kunskap om befolkningens behov, förutsättningar och attityder eller åsikter. Dessa data kan samlas in på olika sätt, exempelvis genom befolkningsenkäter, sociala medier, digitala plattformar och andra informationskällor.

Av de metoder som används för att samla in kvantitativa data om befolkningen bedöms undersökningar där deltagaren svarar på bakgrundsfrågor om sig själv, bäst innefatta möjligheten att inkludera data om olika diskrimineringsgrunder. Likaså kan det vara möjligt att samla in upplevelser och erfarenheter från grupper med koppling till diskrimineringsgrunderna genom riktade enkätstudier. Ett sådant arbetssätt bygger på principerna självidentifikation,

informerat samtycke, frivillighet och anonymitet. Den statistik som tas fram på det här viset kallas ibland jämlikhetsstatistik.

Kvalitativa data

Till skillnad från kvantitativa data genererar inte kvalitativa data statistik. Istället handlar det om beskrivande data som på ett fördjupat sätt belyser upplevelser, beteenden och andra fenomen. Kvalitativa data är ofta mer detaljerade än kvantitativa data och behöver därför analyseras på ett annat sätt.

Metoder som används för att samla in kvalitativa data kan exempelvis vara:

- Djupintervjuer - för att få detaljerad information och förståelse om något
- Fokusgrupper - där en grupp deltagare samtalar om erfarenheter och upplevelser kring en särskild fråga
- Observationer - som innebär att olika beteenden på ett systematiskt vis observeras i sin naturliga miljö
- Analyser av dokument - där texter och olika dokument analyseras utifrån olika teman och mönster
- Fallstudier - som används för att med utgångspunkt från djupgående studier av enskilda fall eller händelser förstå komplexa fenomen

Då kvalitativa data vanligen inte är kopplade till register och/eller personnummer kan dessa utgöra värdefulla kunskapsunderlag då statistik saknas eller inte är möjlig att ta fram. Kvalitativa rapporter och studier om olika minoriteters levnadsförhållanden finns idag också till vis del framtagna, framför allt på nationell nivå. Men tillgången till kvalitativa data för olika grupper kopplade till diskrimineringsgrunderna ser olika ut, likaså vilka sakområden den belyser.

Vad menas med jämlikhet?

Enligt den svenska regeringsformen ska det allmänna verka för att alla ska kunna uppnå jämlikhet i samhället. Begreppet jämlikhet kan ha olika innebörd:

- Jämlikhet de jure innebär formell jämlikhet och likhet inför lagen.
- Jämlikhet de facto innebär att utfallet blir så lika som möjligt för alla genom att olika åtgärder sätts in.
- Jämlikhet i möjligheter innebär att olika gruppers förutsättningar utjämnas genom att de hinder som leder till ojämlikhet elimineras och redan existerade obalanser kompenseras genom proaktiva åtgärder.

Beroende på vilken innebörd som avses får frågan om att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna olika fokus. En stor del av de kommunala åtagandena kopplat till jämlikhet har sin bakgrund i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter⁴. Den berör exempelvis områden som rätten till social trygghet, utbildning och tillfredsställande levnadsstandard. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är i regel progressiva

⁴ ICESCR-konventionen 1966

rättigheter. Det innebär att staten, genom det offentliga, kontinuerligt utifrån tillgängliga resurser ska vidta åtgärder för att förbättra och försäkra tillgången till rättigheter. Liksom i alla konventionsåtaganden är principen om icke-diskriminering och lika tillgång till rättigheter grundläggande också i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Vad menas med diskriminering?

Principen om icke-diskriminering utgör en miniminivå utifrån internationella åtaganden och är grundläggande för att säkerställa en jämlik tillgång till rättigheter. I vardagligt tal användas ofta ordet diskriminering om erfarenheter av orättvis behandling där det görs åtskillnad mellan människor. Men det som av många uppfattas som diskriminering är inte alltid diskriminering i juridisk mening.

Med diskriminering avses enligt svensk lagstiftning att en person blir missgynnad eller kränkt och att det har samband med en diskrimineringsgrund. Det måste vidare handla om en av de former av diskriminering som beskrivs i diskrimineringslagen (2008:567) och ha skett inom ett av de samhällsområden som omfattas av lagen. Då diskrimineringslagen omfattar exempelvis arbetsliv, tillgång till vård, bostad och utbildning, myndighetsutövning samt de sociala tjänster och stöd som erbjuds av kommuner och andra offentliga aktörer, kan utsatthet för diskriminering på ett påtagligt sätt påverka olika gruppers livsvillkor.

Anmälningarna som görs till Diskrimineringsombudsmannen (DO) kan synliggöra omfattning per diskrimineringsgrund, inom vilka samhällsområden diskriminering förekommer och förändringar över tid. Samtidigt konstaterar DO att det inte exakt går att ange i vilken utsträckning diskriminering faktiskt förekommer. Många fall av diskriminering anmäls inte. I de fall diskriminering anmäls utgörs händelserna som inträffat inte alltid av diskriminering i lagens mening.⁵ Det går inte heller att utifrån statistik om anmälningar om diskriminering utläsa i vilken utsträckning exkludering och/eller ett förbiseende av individer och grupper förekommer. Exkluderande strukturer omfattas inte av diskrimineringslagen men kan ändå ha påverkan på individers och gruppers likvärdiga tillgång till sina rättigheter.

Vilka är diskrimineringsgrunderna

Sedan 2009-01-01, då den förstärkta diskrimineringslagen trädde i kraft, finns det sju diskrimineringsgrunder i Sverige. Tillkomsten av diskrimineringsgrunder baseras på att systematisk diskriminering identifierats och uppmärksammas. Genom att inkludera olika grunder i diskrimineringslagen avser lagstiftaren att skapa ett rättsligt skydd som främjar lika rättigheter och möjligheter oavsett identitet eller bakgrund. De sju diskrimineringsgrunderna är:

⁵ DO. 2024. *Statistik 2015–2023. Statistik över anmälningar som inkom till Diskrimineringsombudsmannen 2015–2023.*

Kön (juridiskt). Begreppet kön innebär att någon är kvinna eller man. Förbudet mot könsdiskriminering omfattar också personer som planerar att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet.

Könsöverskridande identitet eller uttryck (Könsidentitet). Med könsidentitet och könsuttryck avses i lagen att någon inte definierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel (eller på annat sätt) ger uttryck för att tillhöra ett annat kön än det som registrerats för hen vid födelsen. Begreppen omfattar dels en persons mentala eller självupplevda könsbild, dels hur någon uttrycker det som kan kallas personens sociala kön, till exempel genom kläder, kroppsspråk, smink eller frisyr. Ofta används begreppen könsidentitet eller könsuttryck. Det beror på att lagens begrepp ("könsöverskridande") riskerar att befästa en bild av att personer som omfattas av skyddet mot diskriminering är avvikare i ett samhälle där det finns starka normer och föreställningar om kön.

Etnisk tillhörighet. Med etnisk tillhörighet menas en individs nationella och etniska ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Nationellt ursprung betyder att personer har samma nationstillhörighet, som till exempel finländare, polacker eller svenskar. Etniskt ursprung innebär att personer har ett relativt enhetligt kulturmönster. Som exempel kan nämnas att en person tillhör någon av de nationella minoriteterna judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Alla människor har en eller flera etniska tillhörigheter. Alla kan därför bli utsatta för etnisk diskriminering.

Religion eller annan trosuppfattning. Med religion avses religiösa åskådningar som exempelvis hinduism, judendom, kristendom och islam. Annan trosuppfattning innefattar sådana övertygelser som har sin grund i eller samband med en religiös åskådning, till exempel buddism, ateism och agnosticism. Politiska åskådningar och etiska eller filosofiska värderingar som inte har samband med religion omfattas inte av diskrimineringslagens skydd.

Funktionsnedsättning. Med funktionsnedsättning menas varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga. Det kan vara till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födseln, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå. Tillfälliga begränsningar av en persons funktionsförmåga är inte en funktionsnedsättning i diskrimineringslagens mening. Funktionsnedsättning innebär en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Det är alltså något som en person har, inte något som en person är. En funktionsnedsättning kan märkas mer eller mindre i olika situationer som till exempel allergier, dyslexi, hörsel- och synskador med mera.

Sexuell läggning. Lagen definierar sexuell läggning som homosexuell, heterosexuell och bisexuell läggning.

Ålder. Ålder innebär uppnådd levnadslängd. Alla människor, oavsett ålder omfattas av lagens skydd mot diskriminering.⁶

⁶ DO. 2024. <https://www.do.se/diskriminering/diskrimineringsgrunder> [2023-08-21].

Vad kan och får samlas in?

Jämlikhetsanalyser bygger på kunskap också om minoritetsgruppers livsvillkor. Det finns dock både etiska och juridiska överväganden som behöver beaktas för att samla in dessa data. Genomgående bör frågor ställas om varför data behöver samlas in, vad för specifik information som behöver samlas in och hur mycket information som är tillräcklig för ändamålet.

Etiska aspekter

De etiska aspekterna av att samla in och lagra data om individer/grupper kopplade till olika diskrimineringsgrunder är flera och behöver noga övervägas. Bland annat har Europarådet utfärdat riktlinjer om att så kallad jämlikhetsdata endast ska samlas in när det är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå specifika mål, såsom att bekämpa diskriminering.⁷ Enligt dataskyddsförordningen/GDPR fastslås bland annat att insamling av personuppgifter ska begränsas till vad som är nödvändigt för ändamålet med behandlingen och i de svenska forskningsetiska reglerna för forskning som inkluderar personer så är dessa utformade för att skydda deltagarnas rättigheter och välbefinnande.

Det främsta skälet till etisk varsamhet hör samman med olika minoritetsgruppers utsatthet. Utifrån historiska erfarenheter av myndighetsövergrepp som bland annat tvångsingripanden, upprättande av register och spridande av rasbiologiska föreställningar finns både en vaksamhet och ibland ett motstånd bland minoritetsgrupper i Sverige kring insamlandet av uppgifter rörande den egna gruppen.

Redan på 1600-talet började det föras register över befolkningen i Sverige genom en rikstäckande kyrkobokföring. Tillsammans med framväxten av 1800-talets så kallade moralstatistik, vars fokus låg på att särskilja det som betraktades som avvikande från det som ansågs normalt, fanns därmed förutsättningar för ett användningsområde med långtgående konsekvenser för olika utsatta grupper.⁸ Inför inrättandet av statens rasbiologiska institut 1921 framhölls till exempel att den svenska kyrkobokföringen gjorde Sverige särskilt lämpat för rasbiologiska studier.⁹

Även upplevelser av diskriminering kan påverka förtroendet för och tilliten till myndigheter och samhällsinstitutioner. Tilliten är ofta lägre i så kallade utsatta grupper än bland majoritetsbefolkningen.¹⁰ Dessa förhållanden gör att det finns ett påtagligt behov av att de modeller och metoder som används för insamling av data om minoritetsgrupper måste anpassas efter specifika behov och sammanhang och dessutom göras i nära samråd med berörda grupper i det civila samhället.¹¹

⁷ European Commission. Högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald. 2018. *Riktlinjer för bättre insamling av jämlikhetsdata*

⁸ Jacobson. 2014. *Statistikens dubbla potential: Frigörelse eller förtryck*

⁹ Kungl Maj:ts:s prop. Nr 114, 1921

¹⁰ Holmberg; Rothstein. 2022. *Den svenska tilliten fortsatt hög – men sjunker i utsatta grupper* från antologin *Du sköra nya värld*

¹¹ DO. 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering - en fråga om strategi och trovärdighet*

Juridiska aspekter

Sverige har, liksom många andra stater, efter andra världskriget infört lagstiftning och andra mekanismer för att förhindra diskriminering och skydd av individer och grupper. Processen har gått stegvis sedan krigsslutet och pågår fortfarande. Bland annat har en diskrimineringslagstiftning och en lagstiftning som förbjuder insamling av känsliga personuppgifter som kan kränka den personliga integriteten införts.

Det samhälleliga intresset av att samla in information om befolkningen och kunna följa utvecklingstrender och mönster behöver vägas mot rätten till personlig integritet och rättssäkerhet och regleras genom lag.

Personuppgifter och känsliga personuppgifter

Uppgifter som innehåller information som direkt eller indirekt kan härledas till en levande person kallas personuppgifter. Namn och personnummer är exempel på direkta personuppgifter medan ip-adress och andra lokaliseringuppgifter är exempel på indirekta personuppgifter.

En del personuppgifter som är särskilt känsliga klassas som känsliga personuppgifter och omgärdas av striktare bestämmelser.

Som känsliga personuppgifter räknas uppgifter om:

- etniskt ursprung
- politiska åsikter
- religiös eller filosofisk övertygelse
- medlemskap i en fackförening
- hälsa
- en persons sexualliv eller sexuella läggning
- genetiska uppgifter
- biometriska uppgifter som används för att entydigt identifiera en person.

Noterbart är att personuppgifter som klassificeras som känsliga berör fem av diskrimineringsgrunderna: sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning.

Dataskyddsförordningen/GDPR

Skydd av insamling och behandling av personuppgifter regleras i Sverige främst av dataskyddsförordningen/GDPR. Förordningen trädde i kraft 2018-05-28 och gäller i hela Europa. Kraven på hur personuppgifter får samlas in, behandlas och ska skyddas är höga.

Förordningen består av 99 artiklar som utifrån olika aspekter reglerar hur personuppgifter ska behandlas och skyddas. I artikel 5 som tar upp principer för behandling av personuppgifter konstateras exempelvis att uppgifterna som samlas in ska göra det för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål

(ändamålsbegränsning), att de ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållandet till ändamålet (uppgiftsminimering), att de ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade (riktighet) och att de inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt (lagringsminimering). De ska vidare behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling eller förlust med mera (integritet och konfidentialitet). Den som är personuppgiftsansvarig ansvarar för att samtliga principer efterlevs.

För att behandling av personuppgifter överhuvudtaget ska vara tillåtet behöver behandlingen ske med stöd av någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6:

- a. den registrerade har lämnat sitt samtycke för behandlingen,
- b. behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part,
- c. behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,
- d. behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller annan fysisk person,
- e. behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, eller
- f. med stöd av intresseavvägning, dvs personuppgiftsansvariges intresse av att behandla personuppgiften väger tyngre än den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter.

Intresseavvägning kan som utgångspunkt inte tillämpas av myndigheter. En myndighet bör som huvudregel inte heller använda sig av samtycke som rättslig grund för personuppgiftsbehandling. Den rättsliga grunden ”uppgift av allmänt intresse” bör vara den rättsliga grund som vanligtvis kan vara aktuell.

Enligt dataskyddsförordningen är det som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Det finns dock undantag. Dessa anges i artikel 9 om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter och gäller bland annat:

- behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd
- behandlingen är nödvändig för att skydda den registrerades eller någon annan fysisk persons grundläggande intressen när den registrerade är fysiskt eller rättsligt förhindrad att ge sitt samtycke
- behandlingen rör personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade
- behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Noteras kan även att det kan behöva genomföras en riskanalys och konsekvensbedömning enligt dataskyddsförordningen/GDPR.

Konsekvensbedömningen är en process för att ta reda på vilka risker som finns med att behandla personuppgifter, ta fram rutiner och åtgärder för att motverka identifierade risker samt visa att man uppfyller kraven som följer av dataskyddsförordningen/GDPR. Om det finns en sannolik hög risk för enskildas fri- och rättigheter ska en konsekvensbedömning av dataskyddet genomföras.

Nya EU-direktiv

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som är bindande för medlemsstaterna, betonar vikten av likabehandling och icke-diskriminering. Under 2024 har Europeiska unionens råd och Europaparlamentet även fattat beslut om två nya direktiv om standarder för likabehandlingsorgan (2024/1499) och (2024/1500) som kan komma att ha inverkan på vilken data som samlas in om grupper. Bland annat anges att data ska samlas in om olika demografiska grupper såsom etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder, sexuell läggning och kön. Vidare ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att de så kallade likabehandlingsorganen, som i Sverige utgörs av DO, är oberoende och fria från yttre påverkan. Detta för att förbättra deras effektivitet och trovärdighet.

Direktiven ska införlivas i nationell rätt senast 2026-06-19. Direktiven kommer att ha påverkan på kommunens arbete inom området men det är ännu inte utrett och fastställt på vilka sätt.

Att kombinera datatyper och metoder

För att synliggöra ojämlikhet utifrån olika diskrimineringsgrunder kan en mängd olika datakällor och en kombination av både kvalitativa och kvantitativa data behöva användas. Likaså kan berörda grupper behöva involveras i arbetet.

DO fick 2011 regeringens uppdrag att genomföra en förstudie gällande vilka metoder som kan användas för att samla in uppgifter som synliggör befolkningsgrupper utifrån fem av diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen (ålder och kön ingick inte) samt för de fem nationella minoriteterna. Uppdraget redovisades 2012 i form av en rapport om statistikens roll i arbetet mot diskriminering.¹²

Rapporten, som kan sägas utgöra en central referens då insamlande av data kopplat till diskrimineringsgrupperna avhandlas, beskriver att en optimal nationell kunskapsbas gällande likabehandling behöver bestå av olika komponenter som tillsammans ger en helhetsbild. Varje del kompletterar den andra för att belysa orsaker, förekomster, mekanismer och effekter. De delar som lyfts fram är statistik (administrativa register, befolkningsstatistik, undersökningar), forskning och analys (undersökningar av upplevd diskriminering, kvalitativa studier, attitydundersökningar), anmälningar av

¹² DO. 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering - en fråga om strategi och trovärdighet*

hatbrott och diskriminering samt uppföljning (kartläggningar med koppling till arbetsplatser och verksamhet).

I rapporten betonas även att en av de största utmaningarna i arbetet med data utifrån diskrimineringsgrunderna är relationen mellan det offentliga och befolkningen vad gäller tillit, trovärdighet och förtroende.

Det går därför inte enligt rapporten att använda en enda metod för samtliga befolkningsgrupper utan särlösningar förordas. Förutom bristande förtroende för statsmakterna, finns det exempelvis befolkningsgrupper som är för små i relation till den totala befolkningen. En annan förutsättning för att kunna samla in data som understryks, är samråd med berörda grupper kring definitioner och metoder.

Exempel på nationella och lokala initiativ

Det finns flera initiativ på statlig och kommunal nivå för att öka kunskapen om diskriminering och utveckla metoder för att samla in, mäta och synliggöra ojämlikhet mellan grupper. Även andra aktörer såsom fackförbund har under de senaste åren arbetat mer aktivt med jämlikhetsstatistik. Nedan följer exempel på olika initiativ inom offentliga verksamheter, som är möjliga utifrån dataskyddsförordningen/GDPR. Exempelen täcker in både kvantitativa och kvalitativa metoder, såsom fler indelningsgrunder utifrån redan existerande registerdata eller fler variabler för självidentifikation i exempelvis enkätstudier samt olika sätt för att fylla gapen där data saknas.

Statliga myndigheter

Flera myndigheter genomför uppdrag och undersökningar för breddade underlag och analyser utifrån diskrimineringsgrunderna som kommuner kan förhålla sig till och använda i det lokala arbetet. Nedan följer ett urval som tillsammans täcker in flera av diskrimineringsgrunderna.

Arbetsförmedlingen publicerar regelbundet analyser och prognoser av arbetsmarknaden och den egna verksamheten där vissa fördjupade uppföljningar och analyser görs utifrån särskilda målgrupper där diskrimineringsgrunder kan utgöra en del. Exempelvis följer Arbetsförmedlingen upp myndighetens uppdrag inom romsk inkludering. Där använder de samråd med företrädare för romska organisationer som ett forum för att inhämta kunskap som en del av den samlade uppföljningen. Myndigheten konstaterar att de även behöver nå fler inom målgruppen än de organiserade för att bredda bilden av behov av stöd och upplevelser kopplat till arbetsförmedlingen och arbetsmarknaden. Alternativa metoder som anges är dels en pop-up enkät som öppnas när någon tar del av de webbprogram på minoritetsspråket romani chib som finns publicerade på Arbetsförmedlingens hemsida, dels att analysera besöksstatistik för de sidor som är översatta till romani chib på Arbetsförmedlingens hemsida. Genom besöksstatistik går det att följa vilket material som genererar flest besök och vilka länkar till vidare information som är mest populära.

Barnombudsmannen (BO) har genom en kombination av underlag men med tonvikt på intervjuer med barn och unga tagit fram rapporter som beskriver lägesbilder för barn och unga med koppling till diskrimineringsgrunderna. Som exempel kan nämnas barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken¹³, om barns och ungas utsatthet för rasism¹⁴, om unga transpersoner samt från barn och unga med intersexvariationer¹⁵, om könsskillnader i skolresultat och psykisk ohälsa¹⁶. I den sistnämnda rapporten utgör statistik underlaget för analys.

Boverket har i en rapport om risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden¹⁷ analyserat data från enkätundersökningar riktat till privatpersoner om deras upplevelser av att ha missgynnats på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden samt en enkätundersökning riktad mot hyresvärdar. Diskriminering utifrån etisk tillhörighet är i fokus för rapporten och metoden har anpassats utifrån det syftet, även om frågor också ställts om upplevelser och erfarenheter av missgynnande och diskriminering på annan grund än den etniska. Med tanke på den stora grupp som de utrikes födda utgör i Sverige genomförde Boverket webbaserade undersökningar samt telefonintervjuer riktat till nyanlända invandrare, till personer som invandrat till Sverige från länder i Mellanöstern och norra Afrika under åren 2003–2012 och till en referensgrupp som ska likna ett "Sverige i miniatyr". Tillvägagångssätt och överväganden beskrivs i rapporten.

Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerar statistik av polisanmälda brott där hatbrottsmotiv är identifierat samt uppgifter om hur dessa brott hanterats av rättsväsendet. Hatbrottsstatistiken publiceras vartannat år och däremellan publicerar Brå fördjupade statistiska undersökningar på området kopplat till flera av diskrimineringsgrunderna. Hatbrott innebär att någon angriper en person eller en grupp av människor på grund av deras uppfattade ras, hudfärg, etniska bakgrund, trosbekännelse, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Brå genomför årligen den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) som innehåller frågor om utsatthet för brott, otrygghet och oro för brott, förtroende för rättsväsendet och brottsutsattas kontakter med rättsväsendet. Brå har i en rapport redovisat förutsättningarna för att kunna införa bakgrundsfrågor om diskrimineringsgrunderna i NTU.¹⁸ Brå konstaterar i rapporten att det utifrån ett metodologiskt perspektiv bedöms vara möjligt att föra in bakgrundsfrågor men myndigheten har inte studerat förutsättningarna för att kunna redovisa resultatet utifrån de olika grupperna. I nuvarande undersökning finns bakgrundsvariablerna kön och ålder med utifrån diskrimineringsgrunderna.

¹³ Barnombudsmannen. 2023. *Barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken*.

¹⁴ Barnombudsmannen. 2021. *Om barns och ungas utsatthet för rasism*.

¹⁵ Barnombudsmannen. 2021. *Erfarenheter från unga transpersoner samt från barn och unga med intersexvariationer*.

¹⁶ Barnombudsmannen. 2017. *Könsskillnader i skolresultat och psykisk ohälsa*.

¹⁷ Boverket. 2021. *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*.

¹⁸ Brå. 2022. *Redovisning av uppdraget att analysera möjligheterna att i NTU inkludera bakgrundsinformation om hbtqi-identitet och andra diskrimineringsgrunder*.

DO redovisade 2024 en rapport över anmälningar som inkommit till DO mellan 2015 och 2023.¹⁹ En sammanställning av statistik över anmälningar över tid ger indikationer på områden där det kan finnas särskilda behov av insatser, även om det inte ger hela bilden av diskrimineringen i samhället. DO publicerar en mängd rapporter som undersöker diskriminering med samband till diskrimineringsgrunderna. Rapporterna utgörs ofta av en kombination av kvantitativ analys av anmälningar som kommit in till DO, och en kvalitativ analys av ett urval av anmälningarna. I de flesta fall används även kvalitativa data genom intervjuer eller organisationer i inom det civila samhället för att inhämta kunskaper om och erfarenheter av situationen för de personer som berörs.

Folkhälsomyndigheten samlar genom den nationella folkhälsoenkäten och SCB data utifrån bakgrundsvariabler om sexuell läggning, könsidentitet samt svarandes egen bedömning av olika former av funktionsnedsättningar som syn, hörsel, rörelseförmåga och långvarig sjukdom. Det finns även utökade svarsalternativ på frågor om upplevd kränkning utifrån en skyddad diskrimineringsgrund, inklusive hudfärg. Som en del av uppföljningen av nationella minoriteters hälsa kan svarande även fylla i eventuell tillhörighet till någon av de nationella minoriteterna.

Myndigheten Forum för Levande Historia publicerar en mängd rapporter, forskningsöversikter, kunskapsöversikter och undersökningar, och material av olika slag riktat för skolan. Utifrån myndighetens uppdrag att främja arbete med demokrati och mänskliga rättigheter har myndigheten särskilt till uppgift att öka och fördjupa kunskaperna om antisemitism, antiziganism och andra former av rasism och intolerans med fokus på kopplingen mellan historien och samtiden. Som exempel kan nämnas en rapport om antisemitism i Sverige där en jämförelse av attityder och föreställningar mellan 2005 och 2020 görs.²⁰ Rapportens kartläggning och analys av antisemitiska attityder och föreställningar i den svenska befolkningen bygger på två enkäter genomförda 2005 och 2020. Bakgrundsfaktorer som har funnits med i enkäterna är juridiskt kön, ålder, utbildningsnivå, boendeort och födelseland/område samt föräldrars födelseland/område. Boendeort är uppdelat i att respondenten antingen bor i eller utanför ett storstadsområde. Även religionstillhörighet och huruvida respondenten har en judisk vän är variabler som är med i analysen.

Länsstyrelsen Stockholm har tagit fram en mängd rapporter och vägledningar med särskilt fokus på rasism och diskriminering i arbetslivet kopplat till diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning.²¹ Som exempel kan nämnas en arbetsgivarvägledning om jämlikhetsdata på arbetsplatsen med fokus på etnisk tillhörighet.²²

¹⁹ DO. 2024. *Statistik 2015–2023. Statistik över anmälningar som inkom till Diskrimineringsombudsmannen 2015–2023.*

²⁰ Forum för levande historia. 2021. *Antisemitism i Sverige. En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020.*

²¹ Länsstyrelsen Stockholm. 2018. *Antisvar rasism och diskriminering på arbetsmarknaden*, ibid. 2020. *Ett jämlikt arbetsliv - Hudfärgens betydelse på arbetsmarknaden*, ibid. 2021. *Vita privilegier och diskriminering - Processer som vidmakthåller rasifierade ojämlikheter på arbetsmarknaden.*

²² Länsstyrelsen Stockholm. 2021. *Jämlikhetsdata på arbetsplatsen - med fokus på etnisk tillhörighet.*

Publikationens syfte är att ge arbetsgivare kunskaper om kraven i lagstiftningen, samt ge en praktisk vägledning till arbetsgivare som vill använda sig av jämlikhetsdata i arbetet med aktiva åtgärder.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har genom framför allt skriftliga beskrivningar och intervjuer med unga tagit fram rapporter som beskriver lägesbilder utifrån olika områden. I en rapport om unga hbtq-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt omvändelseförsök²³ finns det bland MUCF:s informanter personer med olika etnisk, kulturell, religiös och socioekonomisk bakgrund. Andra rapporter lyfter unga hbtq-personers röster om att varken arbeta eller studera²⁴ om öppna och inkluderande miljöer.²⁵ MUCF genomför även sedan 2004 en nationell ungdomsenkät vart tredje år där unga i åldrarna 16–25 år själva får svara på frågor om bland annat fritid, hälsa och vilka möjligheter de har att påverka. Undersökningen används för att följa upp det nationella ungdomspolitiska målet och presenteras i rapporter till regeringen.

SCB ställer i den årliga arbetskraftsundersökningen frågor om funktionsnedsättning och sammanställer rapporter inom området där situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning kan följas.²⁶ SCB har tagit fram stödmateriel för att inkludera transpersoner i enkäter och undersökningar.²⁷ Stödmaterialet är baserat på tre typer av underlag. Dels granskning av litteratur som behandlar frågan om att mäta kön, dels ett kvalitativt test om att mäta kön och erfarenhet av andra enkätutvärderingar inom ramen för SCB:s verksamhet. Dialog har även förts med uppdragets samarbetsparter Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Jämställdhetsmyndigheten, DO, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen.

Kommuner

Flera kommuner, Göteborgs Stad inräknad, samlar statistik och gör analyser inom det sociala området utifrån framför allt tillgängliga registerdata där kön och ålder är de bakgrundsvariabler som finns med utifrån diskrimineringsgrunderna. Ofta används också kategorierna utrikes/inrikes född samt kommunens geografiskt indelade områden i analyser, liksom utbildningsnivå och andra socioekonomiska kategorier. I flera kommuner lyfts även viss statistik från exempelvis Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utifrån funktionsnedsättning. I några fall tillgängliggörs nationella undersökningar och rapporter från forskning och myndigheter kopplat till diskrimineringsgrunderna som komplement till samlade lokala data. Flera kommuner har också antagit styrande dokument för inkluderande blanketter

²³ MUCF. 2024. "Det får inte existera" - Om unga hbtq-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt omvändelseförsök.

²⁴ MUCF. 2018. *Bredda normen. Unga hbtq-personers röster om att varken arbeta eller studera.*

²⁵ MUCF. 2021. *Det är viktigt att se att det går bra för många. Unga hbtq-personers röster om öppna och inkluderande miljöer.*

²⁶ SCB. 2023. *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2023.*

²⁷ SCB. 2020. *Stödmateriel för att inkludera transpersoner i enkäter och undersökningar.*

som syftar till vägledning i att utforma enkäter, blanketter och formulär på ett sätt som inkluderar alla oavsett könsidentitet eller könsuttryck.

Botkyrka kommun gav 2014 Mångkulturellt Centrum i uppdrag att ta fram en rapport om jämlikhetsdata som en del i ett forskarstött utvecklingsarbete i kommunen för att undersöka problem med rasism och ojämlikhet lokalt. Olika kategoriseringar för självidentifiering togs fram kring hudfärg, religion och sexuell läggning. Kommunens medborgarenkät, som skickas till slumpmässigt utvalda medborgare, vidareutvecklades som verktyg. Enkäten skickades som både postenkät och digital enkät. Postenkäten var på svenska men digitalt gick det även att, utöver på svenska, svara på engelska, turkiska, finska, spanska och arabiska. I medborgarundersökningen för 2024 sänkte Botkyrka kommun åldern på respondenterna från 17 år till 13 år, för att bättre fånga upp de ungas synpunkter. Även Stockholms stad införde mellan 2016–2023 fler bakgrundvariabler i kommunens medborgarundersökning, om sexuell läggning, funktionsnedsättning och födelseland alternativt föräldrarnas födelseland.

Helsingborgs stad tog fram en nulägesanalys 2021, med hjälp av en extern konsult, för att beskriva människors tillgång till lika rättigheter och möjligheter i Helsingborgs stad utifrån diskrimineringsgrunderna.²⁸ Analysen i rapporten utgår från tillgänglig folkhälsostatistik för Helsingborg. Kompletterande underlag med fokus på barn och unga är bland annat en forskningsstudie om ung livsstil i Helsingborg från 2018. Även viss officiell statistik på nationell, regional och lokal nivå används. I nulägesbilden framhålls att dataunderlaget som används har frågor om kön, ålder, könsidentitet, funktionsnedsättning och sexuell läggning. Det är således dessa diskrimineringsgrunder som ingår av analysen. Religiös tro redovisas inte eftersom information om religiös tillhörighet inte samlas in. Detsamma gäller för etnisk tillhörighet. I nulägesanalysen har utländsk bakgrund och födelseland använts för att ge en indikation på om livsvillkoren skiljer sig mellan personer med olika etnisk tillhörighet.

Huddinge kommun genomförde 2021 ett arbete om hur olika grupper drabbas av en pandemi. De upphandlade en konsult som genomförde en studie om covid 19-pandemins effekter och sociala förutsättningar.²⁹ Studien bygger i huvudsak på djupintervjuer med civilsamhällesorganisationer för att fånga hur dessa organisationer upplever att deras respektive målgrupper har påverkats under pandemin. Individer i de olika målgrupperna har inte själva intervjuats. Koppling finns till några av diskrimineringsgrunderna såsom kön, ålder, funktionsförmåga. Även nationalitet och språk blir belyst. Ett av studiens resultat är att civilsamhället har kunskap om invånarnas förutsättningar och behov, som kommunen behöver för att sätta in rätt åtgärder och bidra till ökad jämlikhet.

Malmö stad har tagit fram en del rapporter som till stor del bygger på lokala undersökningar, intervjuer och dialoger och där minoritetsgrupper och rasism är i fokus. Exempelvis en rapport om antisemitism och det judiska

²⁸ Helsingborgs stad. 2021. *Nulägesanalys av lika rättigheter och möjligheter i Helsingborg stad*.

²⁹ Ramböll. 2021. *Rapport - Pandemin och Huddingebornas livsvillkor*.

minoritetsskapet i Malmös förskolor, skolor, gymnasier och vuxenutbildning samt en rapport om att stärka judiskt liv i Malmö.³⁰

³⁰ Malmö stad. 2021. *Skolgårdsrasism, konspirationsteorier och utanförskap. En rapport om antisemitism och det judiska minoritetsskapet i Malmös förskolor, skolor, gymnasier och vuxenutbildning*, ibid. 2022. *Med kippa på Möllan? En rapport om att stärka judiskt liv i Malmö*.

Vilken tillgång till data utifrån diskrimineringsgrunderna har Göteborg Stad?

I följande kapitel ges en översiktlig bild av olika typer av data och underlag om befolkningen som Göteborgs Stad använder, hur den samlas in samt om det finns bakgrundsvariabler utifrån diskrimineringsgrunderna att tillgå utifrån dessa. Kapitlet avslutas med några exempel på arbetssätt för att få tillgång till data och underlag som möjliggör analyser utifrån diskrimineringsgrunderna.

Data från register och verksamheter

Göteborgs Stad använder data från register för att beskriva, analysera och följa utvecklingen inom olika områden över tid. Det kan handla om underlag avseende exempelvis demografi, integration, segregation, hälsa, jämställdhet, migration, demokrati, näringsliv, ekonomi och miljö. Det kan gälla data om barnafödande, dödsfall, flyttmönster, invandring till och utvandring från Sverige, sysselsättning, arbetslöshet, utbildning, hushållens ekonomi, inkomster, bostäder, valdeltagande och miljöräkenskaper.

En stor del registerdata är officiell statistik från SCB:s statistikdatabas men Göteborgs Stad köper även in och bearbetar befolkningsdata från SCB. Denna data finns samlad i Göteborgs Stads statistikdatabas som hanteras av stadsledningskontoret. En stor del av övergripande befolkningsdata för Göteborg publiceras och tillgängliggörs på stadens webbsida goteborg.se.

Registerdata från verksamhet kan handla om data inom socialtjänstens område såsom aktualiseringar, utredningar och insatser för olika målgrupper rörande ekonomiskt bistånd, enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), specifikt för barn och unga eller äldre och personer med funktionsnedsättning. Kommuner rapporterar med regelbundenhet in uppgifter som rör biståndsbedömda beslut till Socialstyrelsens officiella statistik. Inom skola kan det röra sig om kunskapsresultat, elevantal och närvaro.

Statistik förs även utifrån data rörande anmälningar om exempelvis kränkningar, trakasserier eller bristande stöd i stadens verksamheter, exempelvis inom förskola och skola. Det kan också gälla missförhållanden inom staden som arbetsplats.

Statistik över anmälda brott registreras hos myndigheter inom rättsväsendet men kan användas som en del i stadens brottsförebyggande arbete.

I personal- och lönestatistik som används registreras anställningsformer, löneformer och sjukfrånvaro.

Tillgång utifrån diskrimineringsgrunder

Det saknas i princip alltid möjlighet att redovisa registerdata utifrån diskrimineringsgrunderna könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, då dessa räknas som känsliga personuppgifter. Det gäller inte diskrimineringsgrunderna kön och ålder som finns med som registerdata. Registerdata kan visas utifrån variabeln födelseland vilket möjliggör statistik som kan synliggöra skillnader i livsvillkor mellan exempelvis inrikes födda och utrikes födda. Nationellt ursprung utgör en del i definitionen av etnisk tillhörighet. Det går dock inte att avgöra etnisk tillhörighet utifrån var en individ är född. Det finns heller inte möjlighet att genom data om svensk eller utländsk bakgrund fånga tillhörighet som hänger samman med utseende, hudfärg eller kulturer. Födelseland kan därför inte synliggöra risken att utsättas för diskriminering baserad på etnisk tillhörighet.

Data från undersökningar

Göteborgs Stad använder flera olika enkäter i syfte att samla in kunskap och underlag för verksamheternas förändring och utveckling till det bättre. Det kan handla om frågor som ger svar på hur invånarna bedömer att kommunen sköter sina verksamheter, vilket inflytande göteborgarna anser sig ha på kommunala beslut och hälsan i befolkningen. Några av de större och återkommande befolkningsundersökningarna är SCB:s årliga medborgarundersökning, SOM-institutets vid Göteborgs universitets undersökningar i Göteborg och Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät "Hälsa på lika villkor?"

Göteborgs Stad genomför chefs- och medarbetarenkäter årligen. Utifrån nämnder och styrelser grunduppdrag genomförs enkätundersökningar inom bland annat förskola, skola, äldreomsorg och funktionsstöd. På förvaltnings- och bolagsnivå genomförs specifika brukarundersökningar, attitydundersökningar, nöjdhetsundersökningar och beteendeundersökningar med mera. Förutom enkätundersökningar samlar Göteborgs Stad även in data som baseras på besöksstatistik, trafikorörelser (fordon, gångtrafikanter), nyttjandegrad av olika servicetjänster såsom telefoni, digitala tjänster med mera. Likaså kan insamling av synpunkter och klagomål gällande olika delar av stadens verksamheter sammanställas och analyseras för att få syn på mönster och trender som inte framkommer vid hantering av enstaka synpunkter eller klagomål.

Tillgång utifrån diskrimineringsgrunder

Stadsledningskontoret har 2024 gjort en uppdaterad genomlysning av återkommande enkäter som genomförs av myndigheter eller staden. Enkäterna används för uppföljning inom Göteborgs Stad och dess verksamheter inom framför allt det sociala området. I undersökningarna varierar det vilka bakgrundsfaktorer som finns med. Resultatet visar att det i de flesta fall saknas underlag gällande flertalet av diskrimineringsgrunderna (se figur 1). Kön och ålder har god täckning i samtliga undersökningar. När det gäller religion eller

annan trosuppfattning saknas täckning helt. Data avseende nationella minoriteter finns med utifrån specifika frågor i undersökningen Hälsa på lika villkor. Data avseende sexuell läggning finns med i Hälsa på lika villkor och SOM-undersökningen. I vissa undersökningar finns specifika frågor om diskriminering och trakasserier där den svarande i vissa fall kan fylla i koppling till diskrimineringsgrunderna. Det går då att få underlag för analys utifrån diskrimineringsgrunderna på just dessa frågor men inte på enkäten i sin helhet. Det finns exempelvis frågor om kränkningar och trakasserier i medarbetarenkäten och chefsenkäten där koppling till diskrimineringsgrunder är möjlig. För att kunna utläsa ett resultat krävs minst femtio svar. Likaså finns det i exempelvis förskoleenkäten en specifik fråga om barnen ges lika möjligheter att utvecklas oberoende av kön, etnisk tillhörighet, religion eller funktionsnedsättning. Om respondenterna svarat nej på frågan inkluderas följdfrågor där anledning motiveras. Vid fler än sju svarande presenteras informationen i totalrapporter. Rapporterna bryts ner på lägre nivåer om statistiken är möjlig att presentera (fler än sju svarande).

	Kön	Köns- överskridande identitet eller uttryck	Etnisk tillhörighet	Sexuell läggning	Religion eller annan tros- uppfattning	Funktions- nedsättning	Alder	Socio- ekonomi	Geografi	Nationella minoriteter	Diskriminering /trakasserier
SOM-undersökningen											
Hälsa på lika villkor											
Skolenkäten, GR											
Skolenkäten, Skolinspektionen											
Drogvaneundersökningen											
Förskolenkäten											
Nationella trygghetsundersökningen											
Medborgarundersökningen											
Myndighetsenkäten											
Utförarenkäten											
Medarbetarenkäten/ chefsenkäten											
Vecka 40-mätningen											
AktivBo boendeundersökning											
Attitydundersökning fotgängare											
Besökarundersökningen/ invånarundersökningen											
ANBARO brukarundersökning kollektivtrafik färdtjänst											
Hälsö- och sjukvårdsbarometern											
Elevhälsoenkät											
KEKS mötesplatsenkät											
Elevuppföljning vuxenutbildning											

Figur 1. Översikt 2024 av flera återkommande undersökningar som används i Göteborgs Stad för att följa, följa upp och utveckla arbetet inom verksamheterna. Kolumnerna avser bakgrundsfaktorer och färgläggningen avser hur väl respektive bakgrundsfaktor anses täckas i undersökningen. Grön = god täckning, gul = ej god täckning, röd = täckning saknas helt.

I brukarundersökningar inom individ- och familjeomsorg och förvaltningen för funktionsstöd finns kön med som bakgrundsvariabel. Övriga diskrimineringsgrunder saknas.

Gällande besöksstatistik kan statistik delas upp på olika kategorier av besökare, där kön och ålder ofta finns med som kategorier.

Det har gjorts specifika undersökningar kopplat till vissa av diskrimineringsgrunderna. Exempelvis har enkäter utifrån diskrimineringsgrunderna

könsöverskridande identitet eller uttryck och sexuell läggning genomförts och sammanställts i rapporter om hbtqi+ personers livsvillkor i Göteborg och om unga hbtqi-personers livsvillkor i skolan.³¹ Romano Center i Väst genomförde under 2019 en attitydundersökning om göteborgares kunskaper om och attityder till romer, romsk kultur, historia och situation i samhället. I undersökningen kunde svaren delas upp utifrån kategorierna kön och ålder.

Kvalitativa data

Göteborgs Stad använder och samlar in kvalitativa data genom exempelvis medborgardialoger, brukardialoger, rådsfunktioner och andra samråd eller fördjupade dialoger av olika slag, intervjuer, enkäter med öppna frågor. Analys och rapportering där kvalitativa data utgör underlaget eller en stor del av underlaget bidrar till fördjupad kunskap kring vissa teman, frågor och målgrupper.

Tillgång utifrån diskrimineringsgrunder

Kommunstyrelsen har fem rättighetsbaserade råd: Göteborgs Stads HBTQI-råd, Göteborgs Stads pensionärsråd, Göteborgs Stads råd för funktionsrätt, Göteborgs Stads råd för den nationella minoriteten romer samt Göteborgs Stads samråd med den sverigefinska minoriteten. Kommunstyrelsen har också kontaktytor för samråd med nationella minoriteterna judar och samer. Ungdomsfullmäktige är ett forum för dialog i olika frågor som rör unga i Göteborg. Såväl nämnder och styrelser som förvaltningar och bolag kan ha lokala råd exempelvis pensionärsråd, funktionsrättsråd, Interreligiösa rådet i Nordost, ungdomsråd eller andra forum och arbetssätt för dialog med vissa målgrupper och kunskapsinhämtning. Samråd och dialog, protokoll, remissvar och yttranden, möjliggör kunskap och synpunkter på och erfarenheter av stadens verksamheter och frågor som berör olika minoritetsgrupper och rättighetsbärare.

I Jämlikhetsrapporten 2023³² tillgängliggörs statistik gällande hur jämlikheten och hälsan i Göteborg har utvecklats över tid. Rapporten fokuserar på områdena utbildning, arbete, inkomst, boende, närmiljö samt tillit och delaktighet. Underlaget bygger framför allt på redan existerande data och analys med hjälp av forskning. I rapporten finns analyser som lyfter förklaringar till skillnader i hur livsvillkor är fördelade och till de förändringar av skillnader, eller brist på förändringar, som skett över tid. I analyserna finns diskrimineringsgrunderna med som bakgrundsfaktorer i de fall data och underlag finns tillgängligt.

För att utforma exempelvis enkäter på ett transinkluderande sätt har Göteborgs Stad en riktlinje för inkluderande dokument.

Ett antal rapporter inom hbtqi-området har tagits fram, både övergripande rapporter om hbtqi+-personers livsvillkor i Göteborg och mer riktade rapporter

³¹ Göteborgs Stad. (2021). *Hbtqi+personers livsvillkor i Göteborg*, ibid. (2021) *"Det är ingen temadag att vara hbtq – det är man året om". Rapport om unga hbtqi-personers livsvillkor i skolan*, ibid. (2023). *Fördjupad lägesbild hbtqi-personers livsvillkor i Göteborg. Kompletterande rapport baserad på otrygghet och diskriminering*.

³² Göteborgs Stad. (2023). *Jämlikhetsrapporten. Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*.

om unga hbtqi-personer i skolan samt fokus på otrygghet och diskriminering.³³

Funktionshinderombudsmannen och äldreombudsmannen lämnar vartannat år en rapport till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som beskriver frågor som är väsentliga för personer med funktionsnedsättning och äldre personers levnadsförhållanden i Göteborg.

I ett kunskapsunderlag framtaget av stadsledningskontoret har forskning samlats om rasism mot afrosvenskar, judar, romer, muslimer och samer i Sverige.³⁴ En stor del av rapporten utgörs även av underlag från fördjupade dialoger med företrädare för civilsamhället och de fem minoritetsgrupperna i Göteborg.

Årligen genomför stadens nämnder och styrelser barnbokslut vilket rapporteras in och sammanställs i rapporter till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I rapporteringen återfinns både kvantitativa som kvalitativa data.

Uppföljning av program och planer inom området mänskliga rättigheter och jämlikhet, där specifika grupper med kopplingar till de sju diskrimineringsgrunderna utgör särskilda målgrupper, är ett sätt att rapportera om hur verksamheters arbete genomförs för att tillgodose rättigheter och grundläggande principer om delaktighet och inflytande. I uppföljningarna inhämtas i flera fall även synpunkter från särskilt berörda målgrupper och deras upplevelser av programmens och planernas resultat.

Göteborgs Stad har verksamheter och funktioner som når vissa målgrupper eller är specifikt riktade till vissa målgrupper. Dessa kan användas för att få information och kunskap från olika målgrupper genom dialog. Några exempel är Romano center i väst, Regnbågshuset och invånarguiderna.

Sammanfattande reflektioner

Utifrån rapportens två delar följer nedan reflektioner i punktform kring hinder och möjligheter om att synliggöra ojämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna i Göteborgs Stad:

- **Etiska och juridiska aspekter.** All information som innehåller personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen/GDPR. Det är av stor vikt att beakta etiska och juridiska aspekter vid insamlande och användande data och underlag med koppling till diskrimineringsgrunderna. En riskanalys och konsekvensbedömning kan behöva genomföras. Ställ alltid frågan om varför data behöver samlas in, vad för specifik information som behöver samlas in och hur mycket information som är tillräcklig för ändamålet. Likaså vad informationen ska användas till.
- **Tillit och samråd med berörda grupper.** En av de större utmaningarna i arbetet med data utifrån diskrimineringsgrunderna är

³³ Göteborgs Stad. (2021, 2023).

³⁴ Göteborgs Stad. (2024). *Om afrofobi, antisemitism, antiziganism, islamofobi, rasism mot samer. Rapport om minoriteters utsatthet.*

relationen mellan det offentliga och målgrupperna vad gäller tillit och förtroende. Samråd med berörda grupper i alla steg av processen är förutsättning vid insamlandet av data med koppling till diskrimineringsgrunderna, exempelvis vad gäller problemformuleringar, möjlighet till självkategorisering och metod. Göteborgs Stad har flera upparbetade kontaktytor för dialog med grupper kopplade till diskrimineringsgrunderna.

- **Data från register och verksamhet.** Möjligheten att ta fram och använda kvantitativa data, från register och verksamhet, utifrån diskrimineringsgrunderna är begränsad. Även då det exempelvis finns kvantitativa data, som för diskrimineringsgrunderna juridiskt kön och ålder, används den inte alltid i den utsträckningen som är möjlig.
- **Data från undersökningar.** Det finns viss möjlighet att lägga till bakgrundsvariabler med koppling till diskrimineringsgrunderna i undersökningar som redan görs genom att respondenterna själva får svara på bakgrundsfrågor. Det krävs dock att tillräckligt många inom en viss redovisningsgrupp besvarar undersökningen för att resultatet ska vara tillförlitligt och användbart. Ett alternativ är att genomföra undersökningar direkt riktade till grupper där kunskap saknas. Beroende på hur en undersökning utformas, till exempel gällande urvalsmetoder, representativitet och svarsbias (svar som anpassas efter vad som är socialt önskvärt), påverkas möjligheten att dra slutsatser utifrån den. En svårighet med riktade enkäter är att få tag på grupper och att tillse att grupperna är representativa. Ytterligare en aspekt att beakta är att allt färre individer är benägna att svara på enkäter.
- **Kvalitativa data.** Det finns en mängd möjligheter att få fram information om grupper utifrån diskrimineringsgrunderna och deras upplevelser genom exempelvis dialoger, intervjuer och kartläggningar eller via professionella som i sin verksamhetsutövning möter en specifik målgrupp. Upplevelser är per definition subjektiva, men när erfarenheter systematiskt dokumenteras och analyseras kan det visa på återkommande mönster.
- **En kombination av data och metoder.** Oftast är en kombination av olika data och metoder ett framgångsrikt sätt att få kunskap om grupper kopplat till diskrimineringsgrunderna. Beroende på grupp och frågeställning krävs olika metoder och data. Det handlar om att kunna se nuläge och mönster, övergripande följa utvecklingen över tid och få en djupare förståelse för olika gruppers livsvillkor. På nationell nivå finns en mängd underlag om grupper kopplat till diskrimineringsgrunderna. Dessa underlag, som ofta kombinerar kvantitativa och kvalitativa data, kan i många fall antas spegla förhållanden i Göteborg. Genom att komplettera det nationella underlaget med lokala kvalitativa data kan en relevant analys göras.

- **Civilsamhället som resurs.** Civilsamhället med dess spetskompetens kan användas som referens. Det går att ta del av undersökningar och publikationer som tagits fram av ideella organisationer. Exempel på detta är en granskning av Göteborgs Stads arbete med Jämlig Stad utifrån ett funktionsrättsperspektiv utförd av Funktionsrätt Göteborg.³⁵ Även Antidiskrimineringsbyrån Väst kan tillhandahålla statistik och andra underlag.
- **Analyskompetens.** Oavsett typ av data behövs förmåga och tid att göra kvalificerade analyser av underlaget. Att kritiskt granska och förhålla sig till olika perspektiv och teorier krävs för att kunna tolka underlaget och undvika att felaktiga slutsatser dras.

³⁵ Funktionsrätt Göteborg. 2018. *Jämlig stad – även för personer med funktionsnedsättning?*

Litteratur

Arbetsförmedlingen. 2024. *Återrapport om romsk inkludering 2020–2023*.

Barnombudsmannen. 2017. *Könsskillnader i skolresultat och psykisk ohälsa*.

Barnombudsmannen. 2021. *Om barns och ungas utsatthet för rasism*.

Barnombudsmannen. 2021. *Erfarenheter från unga transpersoner samt från barn och unga med intersexvariationer*.

Barnombudsmannen. 2023. *Barns och ungas erfarenheter av delaktighet och inflytande i genomförandet av minoritetspolitiken*.

Boverket. 2021. *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*.

Brå. 2022. *Redovisning av uppdraget att analysera möjligheterna att i NTU inkludera bakgrundsinformation om hbtqi-identitet och andra diskrimineringsgrunder*.

Diskrimineringsombudsmannen. 2024.

<https://www.do.se/diskriminering/diskrimineringsgrunder> [2023-08-21].

Diskrimineringsombudsmannen. 2024. *Statistik 2015–2023. Statistik över anmälningar som inkom till Diskrimineringsombudsmannen 2015–2023*.

Diskrimineringsombudsmannen. 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering - en fråga om strategi och trovärdighet*

Forum för levande historia. 2021. *Antisemitism i Sverige. En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*.

Funktionsrätt Göteborg. 2018. *Jämlik stad – även för personer med funktionsnedsättning?*

Göteborgs Stad. 2021. *Hbtqi+personers livsvillkor i Göteborg*,

Göteborgs Stad. 2021. *"Det är ingen temadag att vara hbtq – det är man året om". Rapport om unga hbtqi-personers livsvillkor i skolan*.

Göteborgs Stad. 2023. *Fördjupad lägesbild hbtqi-personers livsvillkor i Göteborg. Kompletterande rapport baserad på otrygghet och diskriminering*.

Göteborgs Stad. 2023. *Jämlikhetsrapporten. Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*.

Göteborgs Stad. 2024. *Om afrofobi, antisemitism, antiziganism, islamofobi, rasism mot samer. Rapport om minoriteters utsatthet*.

Helsingborgs stad. 2021. *Nulägesanalys av lika rättigheter och möjligheter i Helsingborg stad*.

Holmberg; Rothstein. 2022. *Den svenska tilliten fortsatt hög – men sjunker i utsatta grupper från antologin Du sköra nya värld*

Jacobson. 2014. *Statistikens dubbla potential: Frigörelse eller förtryck*

Kungl. Maj:ts:s proposition till riksdagen angående upprättande av ett rasbiologiskt institut. 1921.

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

- Länsstyrelsen Stockholm. 2018. *Antisvart rasism och diskriminering på arbetsmarknaden*.
- Länsstyrelsen Stockholm. 2020. *Ett jämlikt arbetsliv - Hudfärgens betydelse på arbetsmarknaden*.
- Länsstyrelsen Stockholm. 2021. *Vita privilegier och diskriminering - Processer som vidmakthåller rasifierade ojämlikheter på arbetsmarknaden*.
- Länsstyrelsen Stockholm. 2021. *Jämlikhetsdata på arbetsplatsen - med fokus på etnisk tillhörighet*.
- Länsstyrelserna. 2019, 2023. *På tal om statistik och mänskliga rättigheter*.
- Malmö stad. 2021. *Skolgårdsrasism, konspirationsteorier och utanförskap. En rapport om antisemitism och det judiska minoritetsskapet i Malmös förskolor, skolor, gymnasier och vuxenutbildning*.
- Malmö stad. 2022. *Med kippa på Möllan? En rapport om att stärka judiskt liv i Malmö*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. 2018. *Bredda normen. Unga hbtq-personers röster om att varken arbeta eller studera*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. 2021. *Det är viktigt att se att det går bra för många. Unga hbtq-personers röster om öppna och inkluderande miljöer*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. 2024. *"Det får inte existera" - Om unga hbtq-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt omvändelseförsök*.
- Ramböll. 2021. *Rapport - Pandemin och Huddingebornas livsvillkor*.
- SCB. 2020. *Lämna ingen utanför. Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige*.
- SCB. 2020. *Stödmaterial för att inkludera transpersoner i enkäter och undersökningar*.
- SCB. 2023. *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2023*.
- European Commission. Högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald. 2018. *Riktlinjer för bättre insamling av jämlikhetsdata*