

Handläggare Björn Andersson

**OBS: Bestämmelserna om aktiva åtgärder har ändrats sedan denna granskning genomfördes.**

## Sammanställning av resultatet av tillsynen av jämställdhetsplaner i statliga myndigheter 2016

Det allmänna har ett särskilt ansvar för att motverka diskriminering och särskilda krav får anses kunna ställas på offentliga arbetsgivare att föregå med gott exempel. Arbetsgivare inom offentlig verksamhet sysselsätter dessutom ett stort antal arbetstagare och ofta i yrken med ojämn könsfördelning. Det är därför angeläget att säkerställa att dessa arbetar med aktiva åtgärder i enlighet med 3 kapitlet i diskrimineringslagen.

I DO:s verksamhetsplan för 2016 beslutades därför om följande aktivitet.

- Efter genomförd förstudie planeras och genomförs allmän tillsyn av statliga myndigheters arbete med aktiva åtgärder.

Under 2016 inledde DO i enlighet med beslutad verksamhetsplan en tillsynsinsats, Tillsyn staten, riktad mot statliga myndigheter med 25 eller fler anställda. Tillsynsinsatsen innebar en planlagd (allmän) tillsyn av arbetsgivarnas jämställdhetsplaner enligt 3 kap. 13 § DL. Vid utgången av 2016 var 184 ärenden avslutade. Resterande 6 avslutades under första kvartalet 2017.

Om inte annat anges avses i sammanställningen de äldre bestämmelserna om aktiva åtgärder som gällde till och med den 31 december 2016.

### Utvärdering av tillsynsinsatsen

Under pågående tillsynsinsats fattade riksdagen beslut om ändringar i diskrimineringslagens tredje kapitel. Ändringarna gäller från den 1 januari 2017. Ändringarna innebär bland annat att bestämmelsen om jämställdhetsplan har ersatts med ett krav på dokumentation över hela arbetet med aktiva åtgärder.

Eftersom DO:s syfte med tillsynsinsatsen varit att, genom att undersöka om myndigheterna dokumenterat ett arbete med aktiva åtgärder, sluta sig till om ett sådant arbete kan antas bedrivas, bedömdes det ändå motiverat att fullfölja den beslutade tillsynsinsatsen. Ändringarna har påverkat Tillsyn staten såtillvida att ett fåtal tillsynsobjekt har fått utgå, antingen då de inte hunnit omfattas av reglerna innan dessa skulle komma att ändras eller då det av annat skäl bedömts vara olämpligt att fortsätta tillsynen över det som skulle komma att bli upphävd lagstiftning.

Erfarenheterna av Tillsyn staten är emellertid sådana att det kan finnas anledning att lämna någon kommentar också utifrån de nya bestämmelserna. Denna sammanställning innehåller därför ett avsnitt om detta.

### Redovisning av mål

Målen för Tillsyn staten framgår av följande metodbeskrivning.

1. DO meddelar sin bedömning i beslut. Besluten anger huruvida jämställdhetsplanen är upprättad i rätt tid och innehåller de delar den ska innehålla.<sup>2</sup> Om DO konstaterar brister i dessa avseenden anger besluten att tillsynsobjektet inte följer lagen och att DO kan komma att följa upp ärendet.
2. För det fallet att en bristande efterlevnad av underliggande genomförandebestämmelse (3 kap. 4-9 §§ DL) noteras (till exempel genom att det saknas åtgärder med koppling till vissa bestämmelser), kan besluten innehålla rekommendationer.
3. Respektive ärende avslutas med ett sådant beslut. Tillsynsinsatsen är genomförd när ärendena är avslutade.
4. Efter genomförd tillsynsinsats kan DO välja att följa upp ärendena. I ärenden där DO konstaterat att lagen inte följs är syftet med uppföljningen att undersöka om tillsynsobjektet frivilligt har avhjälpt de påtalade bristerna. I ärenden där brister enligt genomförandebestämmelser kan misstänkas är syftet att klargöra den saken genom att förhöra sig om aktuell genomförandebestämmelse med hänvisning till de rekommendationer som getts i besluten.

Målen utvärderas här var för sig.

1. Besluten har redovisat DO:s bedömning. De har dock i allmänhet inte innehållit information om att DO kan komma att följa upp ärendet. I något fall har det varit påkallat att informera om att tillsynsobjekten bereds möjlighet att frivilligt avhjälpa aktuella brister, eller att en eventuell uppföljning av ärendet kommer att ske enligt bestämmelsernas nya lydelse.
2. DO har gett sådana rekommendationer utifrån formuleringar i förarbetena. Det har skett när åtgärder saknats eller när de varit så otydliga att det endast med svårighet har kunnat utläsas vad som avses.
3. Av 190 ärenden avslutades 183 med beslut där DO bedömer jämställdhetsplanen. 4 myndigheter omfattades inte av skyldigheten att upprätta jämställdhetsplan och 3 avskrevs eller avbröts av särskilda skäl.

---

<sup>2</sup> Jämställdhetsplanen ska innehålla en översikt över behövliga åtgärder, en redovisning av handlingsplanen för jämställda löner samt en uppföljning av planerade åtgärder i föregående handlingsplan.

4. Lagändringen innebär att dokumentationen över det aktiva arbetet inte längre ska ske i form av en jämställdhetsplan. De bestämmelser som den nya dokumentationen ska redogöra för är också till stor del ändrade. Detta har sammantaget medfört att det inte varit aktuellt med någon uppföljning av föreslaget slag.

## Resultat från tillsynsinsatsen

Jämställdhetsplanerna har bedömts utifrån aktualitet, översiktlig redovisning av handlingsplanen för jämställda löner samt uppföljning av de planerade åtgärderna i föregående plan. När det gäller planerade åtgärder har bedömningen avsett huruvida det finns en översikt över behövliga sådana.

Sammanställningen berör också den närmast föregående tillsynsinsatsen av jämförbart slag, Småföretag 2.0 (2015),<sup>3</sup> där siffrorna kan betraktas som jämförbara och intressanta i sammanhanget.

I båda tillsynsinsatserna har förhållandevis få, knappt 15 %, <sup>4</sup> passerat helt utan anmärkning av något slag. Detta får ses som en indikation på att implementeringen av bestämmelserna om aktiva åtgärder kräver ett fortsatt arbete.

### Jämställdhetsplanens aktualitet

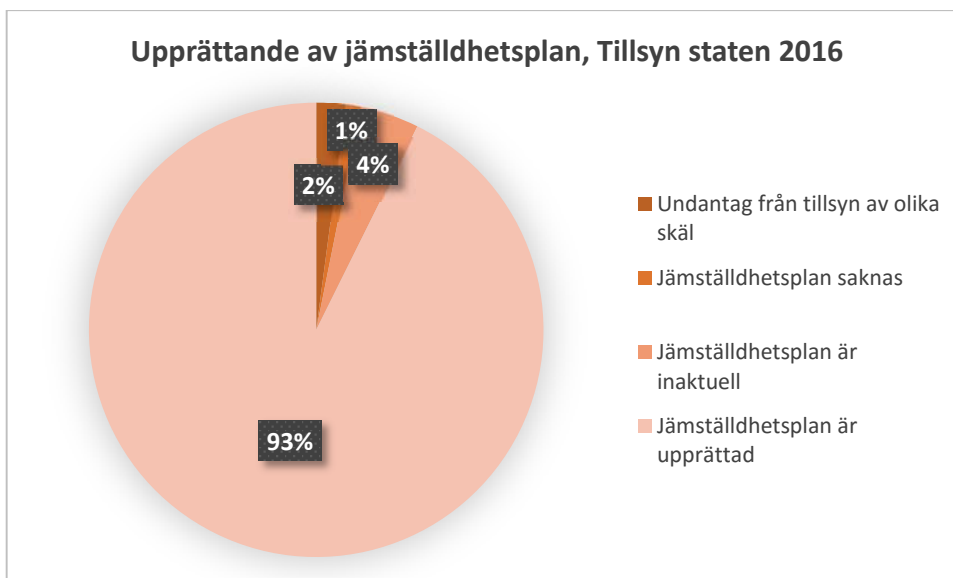
I Tillsyn staten innebar bedömningen av planens aktualitet att den skulle vara upprättad tidigast 2013.

Drygt 90 % av myndigheterna har aktuella jämställdhetsplaner. Ett litet antal myndigheter har jämställdhetsplaner som inte är aktuella och endast i något undantagsfall har DO kunnat konstatera att någon jämställdhetsplan över huvud taget inte upprättats.

---

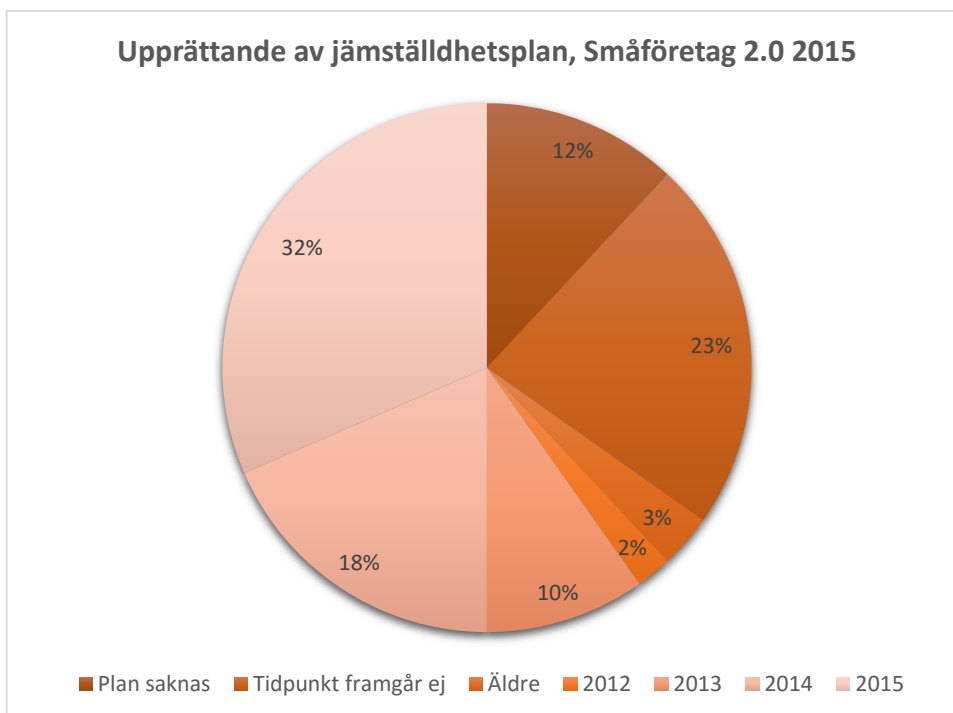
<sup>3</sup> DO genomförde under 2015 temagranskningen "Småföretagargranskning 2.0". Inom ramen för temagranskningen undersöktes 100 mindre (mellan 25 och 49 anställda) arbetsgivares jämställdhetsarbete genom att granska deras jämställdhetsplaner.

<sup>4</sup> I denna sammanställning används procentuella angivelser för att illustrera resultatet. De är ungefärliga och syftar till att ge en indikation snarare än en exakt angivelse.



Figur 1 - Jämställdhetsplanernas upprättande 2016

Småföretag 2.0 visade sämre resultat i detta hänseende. Dels saknades upprättad jämställdhetsplan i 12 % av ärendena, dels var planen inaktuell i 3 % av ärendena. Det kan också noteras att en stor andel saknade tidsangivelse och att en stor andel upprättats i nära tidsmässigt samband med att DO begärde att få ta del av dem.



Figur 2- Jämställdhetsplanernas upprättande 2015

#### En översikt över de åtgärder enligt 4-9 §§ som behövs på arbetsplatsen

Jämställdhetsplanen ska innehålla en förteckning över åtgärder som arbetsgivaren planerar att vidta med anledning av skyldigheterna i tredje kapitlet DL.

I såväl Tillsyn staten som Småföretag 2.0 utmärker sig vissa siffror. En likhet är att det är förhållandevis vanligt att åtgärder inte står upptagna för arbetsförhållanden, 16 respektive 25 %. En gemensam tendens är att åtgärder för kompetensutveckling också verkar vara ett något eftersatt område.

Resultaten visar också skillnader. Tillsyn staten har en relativt stor andel som inte redovisar åtgärder för föräldraskap, medan Småföretag 2.0 redovisar brister i åtgärder för rekrytering.

Särredovisningen av de underliggande åtgärderna mot trakasserier med mera i Småföretag 2.0, vilken visar på en mycket hög andel, 42 %, förklaras till stor del av att repressalier inte behandlats i arbetsgivarnas policyer mot trakasserier med mera. I Tillsyn staten har inte denna särredovisning skett men en liknande tendens har observerats.

### **Översiktlig redovisning av handlingsplanen för jämställda löner**

DO:s bedömning innebar att den översiktliga redovisningen av handlingsplanen för jämställda löner ska innehålla de planerade åtgärderna från handlingsplanen, alternativt ett konstaterande att åtgärder inte behövs. Bedömningen är i överensstämmelse mellan de båda tillsynsinsatserna. I båda fallen har det föranlett ett påpekande om bristande regelefterlevnad.

I Tillsyn staten har denna brist noterats i 24 % av ärendena, medan motsvarande siffra för Småföretag 2.0 var 29 %.

### **Uppföljning av de planerade åtgärderna i föregående plan**

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande plan.

I Tillsyn staten saknas uppföljning i 29 % av ärendena. I Småföretag 2.0 är motsvarande siffra 54 %.

En anledning till skillnaden kan vara att flera av myndigheterna redovisar ett löpande arbete med regelbundna kartläggningar. Dessa kartläggningar har kunnat bedömas som kontinuerliga uppföljningar av regelbundet återkommande åtgärder.

### **Slutsatser av tillsynsinsatsen**

Erfarenheterna från DO:s tillsynsinsatser är viktiga för planeringen av verksamheten. Även om reglerna om aktiva åtgärder har ändrats och tillsynen därmed har avsett numera inaktuella bestämmelser är resultatet i stora delar relevant också för tillsynen över de nya bestämmelserna.

De aktiva åtgärderna har påbjudit ett aktivt arbete för att nå vissa mål. Genom jämställdhetsplanen redovisades detta arbete. Tanken var bland annat att DO skulle kunna bilda sig en uppfattning om det aktiva arbetet genom att granska jämställdhetsplanen.

Det har skett förändringar i lagens bestämmelser både vad gäller det aktiva arbetet och vad gäller dokumentationen av detta arbete. Dokumentationen syftar dock alltjämt till att vara en redovisning av det aktiva arbetet.

Eftersom skyldigheterna för arbetsgivare överlag har utökats både vad gäller det aktiva arbetet och dokumentationen, kan slutsatserna från Tillsyn staten åtminstone i de gemensamma delarna tjäna som ett planeringsunderlag för kommande tillsynsinsatser och även utgöra ett av flera planeringsunderlag för myndighetens främjande arbete.

Här kommenteras resultatet utifrån erfarenheterna och möjliga effekter av lagändringen.

### **Myndigheterna har upprättat jämställdhetsplaner**

Drygt 90 % av myndigheterna har aktuella jämställdhetsplaner. Ett litet antal myndigheter har jämställdhetsplaner som inte är aktuella och endast i något undantagsfall har DO kunnat konstatera att någon jämställdhetsplan över huvud taget inte upprättats.

### **Jämställdhetsplanerna innehåller ofta brister**

Nästan hälften av de kontrollerade jämställdhetsplanerna innehåller brister i något avseende. Det vanligaste är att det saknas en redovisning och utvärdering av åtgärder i tidigare jämställdhetsplaner. En annan vanlig brist är att redovisningen av lönekartläggningen, handlingsplanen för jämställda löner, saknas i jämställdhetsplanen.

I flera fall saknas båda dessa delar.

### **Lagändringen kan underlätta DO:s tillsyn**

DO:s tillsynsinsats har inriktat sig på dokumentationen av myndigheternas jämställdhetsarbete. Det är dock inte säkert att dokumentationen återspeglar det faktiska arbetet till fullo. Genom att de nya reglerna om aktiva åtgärder föreskriver ett ramverk, en metod, för det aktiva arbetet, vars delar ska redovisas i dokumentationen bör det bli tydligare för arbetsgivarna hur det faktiska arbetet också ska framgå av redovisningen.

Särskilt betydelsefullt kan detta visa sig bli när det gäller den vanligaste bristen i jämställdhetsplanerna hos såväl de statliga som privata arbetsgivarna, att redovisningen av utvärderingen saknas, genom att ramverket föreskriver utvärderingen som en del i det *faktiska* arbetet, varefter också denna del ska dokumenteras.

Det har varit relativt vanligt att handlingsplanen för jämställda löner inte redovisats i jämställdhetsplanen. Även detta gäller såväl statliga som privata arbetsgivare. Genom att dokumentationsskyldigheten inte längre består av två olika dokument, jämställdhetsplanen och handlingsplanen för jämställda löner, utan en samlad dokumentation, ges förutsättningar för att dokumentationen hålls komplett hos arbetsgivaren.

## **Lagändringen kan komma till rätta med bristande genomförande**

Lagändringen innebär särskilt tre punkter som kan underlätta DO:s tillsyn, särskilt när det gäller överensstämmelsen mellan dokumentationen och det aktiva arbetet, själva genomförandet.

För det första är det sedan årsskiftet särskilt angivet att en arbetsgivare ska ha riktlinjer och rutiner mot trakasserier m.m. Dessa riktlinjer och rutiner ska dessutom utvärderas och dokumenteras. Det innebär att vad som tidigare angavs i något exemplifierade termer i förarbetena nu har kodifierats och därmed blivit enklare att följa även i tillsynen. Sedan årsskiftet är det tydligt att denna åtgärd ska genomföras oavsett behov i verksamheten och oavsett vilka andra åtgärder med avseende på arbetsförhållandena som arbetsgivaren vidtar. I såväl Tillsyn staten som Småföretag 2.0 noterades en hög andel för brist på detta område.

För det andra ska arbetsgivare som en särskild punkt verka för jämn könsfördelning och följa upp och dokumentera det arbetet. I Småföretag 2.0 noterades en hög andel för brist i detta avseende.

För det tredje ska lönekartläggningsarbetet dokumenteras utförligare. Det vill säga att det numera framgår av lagen att kartläggningen och analysen ska dokumenteras som en egen punkt, liksom att en redogörelse för samverkan om löner ska ingå i dokumentationen. Det bör därmed bli enklare att följa även i tillsynen hur kartläggningen och analysen har genomförts och inte enbart vilka åtgärder som de har gett upphov till.

Redovisningen av handlingsplanen för jämställda löner visade brister i båda tillsynsinsatserna som kunde ge anledning att ifrågasätta om arbetet med lönekartläggning bedrevs enligt lagens bestämmelser.