

Diarienummer: DO 2022/3728
Handling: 2023.40491
Handläggare: Lars Sundström

Transportstyrelsen
601 73 Norrköping

Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Transportstyrelsens arbete med lönekartläggning.

DO:s beslut

DO bedömer att Transportstyrelsen under 2022 inte har fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO kommer i januari 2024 att följa upp att Transportstyrelsen har genomfört lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Vid uppföljningen sker en kontroll av Transportstyrelsens senaste lönekartläggning som ska ha genomförts under 2023.

Om ärendet

Utredningen i ärendet

DO begärde i oktober 2022 att få del av Transportstyrelsens senaste lönekartläggning och bad myndigheten att i vissa delar närmare redovisa resultatet av sin kartläggning och analys.

Transportstyrelsen har i flera delar hänvisat till dokumentationen av den kartläggning och analys som gjordes under april till och med november 2022 och som finns i myndighetens rapport avseende lönekartläggning för 2022 från november samma år.

Rättslig reglering på området

Enligt 3 kap. 8 § DL ska arbetsgivaren i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, varje år kartlägga och analysera

1. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och

2. löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Enligt 3 kap. 9 § DL ska arbetsgivaren analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

1. kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,
2. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat, och
3. en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre.

DO:s bedömning

Transportstyrelsen har gjort en felaktig gruppindelning

Enligt 3 kap. 8 § 2 DL ska arbetsgivare varje år kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Även i sådana situationer som anges i 3 kap. 9 § 3 DL ska löneskillnader analyseras. Enligt förarbetena till diskrimineringslagen måste arbetstagarna grupperas på ett sådant sätt att man kan göra lönejämförelser mellan arbetstagare vars arbete kan betraktas som lika eller likvärdigt, för att det ska kunna bedömas om löneskillnaderna är sakliga vid lika eller likvärdigt arbete. Gruppindelningen görs på det sättet att arbetstagare som kan sägas utföra lika arbete sätts i samma grupp (prop. 2007/08:95 s. 539).

Av förarbetena framgår vidare följande (se prop. 1999/2000:143 s. 75).

[B]asen för jämförelserna måste vara arbetstagare med samma eller i det närmaste samma arbetsuppgifter. Personer vars arbete enligt vedertagna bedömningar brukar betraktas som lika förs till en och samma grupp. På arbetsplatser där man använder sig av klassificeringssystem [...] eller annat system för statistik eller lönesättning är det naturligt att utgå från de indelningar som finns i systemen och sedan göra de ytterligare indelningar som behövs för att få fram grupper som bygger på att arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika ingår i samma grupp. En grupp kan komma att innehålla ett ganska stort antal personer men också bestå av en enda person.

I sin kartläggning av grupper som utför lika arbete har Transportstyrelsen utgått från klassificeringssystemet BESTA¹ och grupperingarna inom detta system.

I sin analys av grupper med lika arbeten har Transportstyrelsen beträffande gruppen handläggare IT 464, IT systemutveckling och systemförvaltning, som en delförklaring till löneskillnaderna inom gruppen uppgett att myndigheten har att se över BESTA-kodningen för de arbetstagare som återfinns i gruppen. Vidare har Transportstyrelsen i sin handlingsplan uppgett att myndigheten ska se över BESTA-koden för samtliga arbetstagare inom den nämnda gruppen och inom gruppen handläggare IT 465, IT systemutveckling och systemförvaltning, samt att en sådan översyn är initierad men inte slutförd. Därutöver har Transportstyrelsen beträffande gruppen Jurister 125, juridiskt utredningsarbete, uppgett att en arbetstagare har fel BESTA-kod. Eftersom en analys av löneskillnaderna inom grupperna med lika arbeten låter sig göras först efter att det har skett en kartläggning över vilka arbetstagare som ingår i respektive grupp är det DO:s bedömning att Transportstyrelsens gruppindelning avseende lika arbete, åtminstone vad gäller nu berörda grupper, på ett påtagligt sätt avviker från lagens krav (jfr prop. 1999/2000:143 s. 76 och Jämställdhetsnämndens beslut 2 februari 2004 i ärende Ä 4-03).

Transportstyrelsen har alltså i dessa fall inte gjort en sådan gruppindelning som krävs för att utföra de analyser av löneskillnader som föreskrivs i 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Eftersom en korrekt gruppindelning är ett obligatoriskt moment i lönekartläggningen är det inte tillräckligt att planera att göra om gruppindelningen, till exempel under nästa års lönekartläggning. Arbetsgivaren måste i stället korrigera eventuella felaktigheter i gruppindelningen för att kunna slutföra lönekartläggningen. Eftersom gruppindelningen ska läggas till grund för kartläggning och analys såväl inom som mellan grupper har de felaktiga indelningarna av arbetstagare inneburit brister i båda dessa delar. DO konstaterar därför att Transportstyrelsen under 2022 inte har fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL.

DO vill i detta sammanhang även uppmärksamma följande. I sin analys har Transportstyrelsen avseende ett flertal grupper uppgett bland annat att vissa arbetstagares löneskillnader förklaras av exempelvis skillnader i ansvar, innehåll i uppdrag, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och befattning. Dessa

¹ BESTA används som indelningsgrund för att gruppera och redovisa arbetsuppgifterna för anställda som ingår i den partsgemensamma lönestatistiken för det statliga avtalsområdet. BESTA har utvecklats partsgemensamt av Arbetsgivarverket, OFR/S, P, O, Saco-S och Seko.

förklaringar gör enligt DO att det går att ifrågasätta om gruppindelningen som Transportstyrelsen har gjort avseende lika arbeten är för grov. Eftersom det saknas närmare uppgifter om arbetsinnehållet för arbetstagarna i de olika grupperna är det dock svårt att bedöma om arbetstagarna inom respektive grupp har arbeten som är att betrakta som lika. Utredningen ger därför inte stöd för en bedömning att Transportstyrelsen har grupperat dessa arbetstagare på ett sätt som påtagligt avviker från lagens krav.

Det framgår inte om hänvisningarna till marknadslöneläget baseras på ett adekvat underlag

Transportstyrelsen har i sin lönekartlägningsrapport i flera fall hänvisat till marknaden som förklaring till löneskillnader.

Av diskrimineringslagen framgår att orsakerna till eventuella löneskillnader ska analyseras. Vid analysen ska utrönas om det direkt eller indirekt finns ett samband mellan lönesättning och kön. Förklaringar av typ att betalning sker enligt kollektivavtal eller att lönerna ligger i linje med vad andra arbetsgivare brukar betala eller att arbetstagare med det kvinnodominerade arbetet inte har någon alternativ arbetsmarknad, ger inte svar på frågan om det finns ett samband mellan lönesättning och kön. Denna typ av förklaringar kan därför normalt inte vara tillräckliga för att lagens krav på analysen ska vara uppfylld. Analysen måste gå ett steg längre och kritiskt granska hållbarheten i dessa generella förklaringar. (Prop. 1999/2000:143 s. 78).

Enligt Nämnden mot diskriminering är det angeläget att hänvisningar till marknadslöneläget verkligen är välgrundade och att de kan beläggas och analyseras med syftet att utreda om eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män direkt eller indirekt har samband med kön. Mera allmänt hållna referenser till löneläget utan en bakomliggande utredning är otillräckliga och uppfyller inte lagens krav (Nämnden mot diskriminerings beslut den 6 maj 2010 i ärende Å 1–09).

Det framgår inte av Transportstyrelsens lönekartlägningsrapport om myndighetens hänvisningar till marknadslöneläget är välgrundade och kan beläggas och analyseras. Med hänsyn till att DO redan ovan kommit fram till att Transportstyrelsen inte har fullgjort sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL är det dock inte motiverat att närmare utreda frågan om hänvisningarna är välgrundade i detta ärende. DO kan dock komma att begära uppgifter om Transportstyrelsens underlag om marknadslöneläget i en framtida tillsyn om Transportstyrelsen gör sådana hänvisningar.

Bedömning av arbetets krav och natur

En arbetsgivare ska alltså enligt 3 kap. 8 § 2 och 9 § 1 och 2 DL kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Även i sådana situationer som anges i 3 kap. 9 § 3 DL ska löneskillnader analyseras. För att en analys av löneskillnader vid likvärdigt arbete enligt 3 kap. 9 § 2 DL och vid sådana situationer som anges i 3 kap. 9 § 3 DL ska vara möjlig krävs att arbetsgivaren gör en bedömning av vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga. Hur en sådan bedömning ska gå till framgår av 3 kap. 10 § DL:

Ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter samt ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas.

Transportstyrelsen har i sin lönekartlägningsrapport redovisat vilka arbeten myndigheten anser är likvärdiga och har därvid delat in grupper med arbetstagare som utför lika arbete i sex likvärdigt-grupper med grupperingsnivå 1 till 6. Dock saknas dokumentation av de konkreta arbetsvärderingar som ligger till grund för uppdelningen av lika-grupper i likvärdigt-grupper.

Transportstyrelsen har till DO uppgett att den utgår från BESTA-systemets nivåindelningar vid arbetsvärderingen. Vid gruppering av likvärdiga arbeten har myndigheten utgått från BESTA-kodningens nivåer (position 3) och gjort en sammantagen bedömning av arbetets krav om det har lika värde. Vid indelningen av de arbeten som är likvärdiga har Transportstyrelsen gjort en sammantagen bedömning av kraven på kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning, respektive arbetsförhållanden. Den sammantagna arbetsvärderingen är det som presenteras i rapporten. Arbetsvärderingen har konkret gått till så att den arbetsgrupp vid Transportstyrelsen som är ansvarig för lönekartlägningsarbetet har fört diskussioner med fackliga representanter kring om det beträffande indelningen av en viss lika-grupp i likvärdigt-grupp finns anledning att avvika från vad BESTA-kodningens position 3 indikerar. Diskussionerna har förts utifrån de faktorer som diskrimineringslagen föreskriver – kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning samt arbetsförhållanden. Det är sammantagna bedömningar som har gjorts; poängsättning eller framtagande av mätvärden har inte förekommit. Bedömningen har inte dokumenterats.

DO bedömer att inte annat är visat än att Transportstyrelsen har genomfört arbetsvärdering i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 10 § DL. DO kan dock komma att följa upp mer i detalj hur Transportstyrelsen har genomfört arbetsvärderingen vid framtida tillsyn av Transportstyrelsens arbete med lönekartläggning.

Brister i jämförelser mellan grupper

En arbetsgivare ska alltså analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska enligt 3 kap. 9 § 2 och 3 särskilt avse skillnader mellan

- en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat, och
- en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre.

Som DO tidigare har konstaterat har Transportstyrelsen i sin lönekartlägningsrapport redovisat vilka arbeten myndigheten anser är likvärdiga och har därvid delat in grupper med arbetstagare som utför lika arbete i sex likvärdigt-grupper med grupperingsnivå 1 till 6.

Transportstyrelsen har även redovisat sin analys av lika-grupper på respektive grupperingsnivå och sin analys enligt 3 kap. 9 § 3 där lika-grupper med grupperingsnivå 2 har jämförts med lika-grupper på grupperingsnivå 1 och så vidare upp till jämförelse mellan lika-grupper på grupperingsnivå 5 och lika-grupper på grupperingsnivå 4. Det framgår dock av de redovisade analyserna att de inte – som diskrimineringslagen kräver – har bestått av jämförelser grupp för grupp på relevant nivå. I stället har Transportstyrelsen i flera fall gjort mer övergripande analyser där jämförelser endast har gjorts mellan vissa grupper på relevant nivå. DO bedömer därmed att Transportstyrelsen under 2022 i dessa fall inte har fullgjort sin skyldighet att analysera respektive löneskillnad i enlighet med 3 kap. 9 § 2 och 3 DL.

Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

DO bedömer att det av utredningen inte framgår annat än att Transportstyrelsen har kartlagt och analyserat de bestämmelser och den praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos myndigheten i enlighet med 3 kap. 8 § 1 DL.

DO kommer att följa upp Transportstyrelsens arbete med lönekartläggning. Transportstyrelsen har under 2022 inte fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. I januari 2024 kommer DO att följa upp Transportstyrelsens arbete med lönekartläggning. DO kommer då begära uppgifter om den senaste fullständiga lönekartläggning som Transportstyrelsen har genomfört, som alltså ska ha gjorts under 2023.

DO avslutar ärendet med dessa synpunkter.

Johanna Fernlund
sektionschef, rättsenheten

Lars Sundström har föredragit ärendet.

Detta beslut går inte att överklaga.