

**Diarienummer:** DO 2022/493  
**Handling:** 2023.15483  
**Handläggare:** Gustav Staaf

Försäkringskassan  
103 51 Stockholm

## Tillsyn av lönekartläggning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat Försäkringskassans arbete med lönekartläggning.

### DO:s beslut

DO bedömer att Försäkringskassan under 2021 inte har fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ diskrimineringslagen (2008:567), DL.

DO kommer i september 2023 att följa upp att Försäkringskassan har genomfört lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. Vid uppföljningen sker en kontroll av Försäkringskassans senaste lönekartläggning som ska ha genomförts under 2022 eller 2023.

### Om ärendet

#### Utredningen i ärendet

DO har begärt att få del av uppgifter om Försäkringskassans senaste lönekartläggning. Försäkringskassan har yttrat sig och i flera delar hänvisat till dokumentationen av den kartläggning och analys som gjordes våren 2021 samt en rapport från hösten 2021.

#### 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**

Försäkringskassan har gjort en för grov 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).

Försäkringskassan har i flera fall angett i sin dokumentation av lönekartläggningen att det är så stora skillnader i arbetsuppgifter mellan arbetstagare som delats in i samma grupp att gruppen måste delas upp för att löneskillnaderna ska kunna analyseras. Det gäller till exempel gruppen "Administrativ assistent". Vid gruppen "Verksamhetsutvecklare" har "troligtvis fel svårighetsgrad på flera personer" antecknats.

Försäkringskassan har i sin efterföljande rapport konstaterat att det i vissa fall varit svårt att bedöma om löneskillnaden beror på kön med hänsyn till att arbetsuppgifterna och svårighetsgraden skiljer sig åt inom gruppen, och att det därför ska göras en översyn av yrkesrollerna.

Försäkringskassan 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 Försäkringskassan under 2021 inte fullgjort de skyldigheter som följer av 3 kap. 8 och 9 §§ DL, såvitt gäller de delar som berörs av den felaktiga gruppindelningen.

Det saknas i flera fall en analys

Arbetsgivare ska som ett led i sitt arbete med lönekartläggning analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön, enligt 3 kap. 9 § DL. I vissa fall har dock Försäkringskassan stannat vid att konstatera att löneskillnaderna är förhållandevis små sett till hur många personer som ingår i gruppen, till exempel ”Omprövare”. Därtill har Försäkringskassan i vissa fall angett att det är svårt att avgöra om löneskillnaden har samband med kön och i andra fall anges att det är omöjligt. I flera fall har en fråga antecknats intill löneskillnaden, såsom ”Kan det verkligen förklaras med marknadslön eller föreligger könsrelaterad löneskillnad?” och ”Har de rätt svårighetsgrad?”.

Försäkringskassan har alltså identifierat löneskillnader som enligt 3 kap. 9 § DL ska analyseras men inte tagit ställning till könssambandet. Detta förekommer gällande såväl löneskillnader inom grupper som löneskillnader mellan grupper. Därmed har Försäkringskassan i dessa fall inte fullgjort sin skyldighet att analysera respektive löneskillnad i enlighet med 3 kap. 9 § 1–3 DL.

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

Enligt förarbetena till reglerna om lönekartläggning ger 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, 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 analys ska vara uppfyllt. 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).

I det material som Försäkringskassan har redovisat hänvisas i flera fall till marknaden som förklaring till löneskillnader. Det framgår dock inte om hänvisningarna till marknadslöneläget är välgrundade och kan beläggas och analyseras. Som ovan framgått har dock Försäkringskassan oavsett detta inte utfört samtliga analyser som krävs enligt 3 kap. 9 § DL. En närmare utredning från DO:s sida av Försäkringskassans grund för hänvisningarna till marknadslöneläget kan alltså inte resultera i bedömningen att Försäkringskassan i alla avseenden följt 3 kap. 9 § DL. Det framstår därför inte som motiverat att DO inom ramen för detta ärende närmare utreder frågan. DO kan dock komma att begära uppgifter om Försäkringskassans underlag om marknadslöneläget i en framtida tillsyn.

#### Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

DO bedömer att det av utredningen inte framgår annat än att Försäkringskassan 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.

#### Försäkringskassans hantering av osakliga löneskillnader

Utöver de uppgifter som DO begärt att få del av har Försäkringskassan också lämnat information om att myndigheten identifierat en osaklig löneskillnad i en tidigare kartläggning och att skillnaden därefter ökat. DO vill mot bakgrund av detta understryka att syftet med lönekartläggning enligt 3 kap. 8 § DL inte bara är att upptäcka utan också att åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.

DO vill i detta sammanhang även uppmärksamma Försäkringskassan på att osakliga löneskillnader kan utgöra diskriminering som har samband med kön, 2 kap. 1 § DL jämfört med 1 kap. 4 § 1 och 2 DL. DO:s granskning i detta ärende omfattar dock inte frågor om överträdelser av 2 kap. DL.

DO kommer att följa upp Försäkringskassans arbete med lönekartläggning. Försäkringskassan har under 2021 inte fullgjort sin skyldighet att genomföra lönekartläggning i enlighet med 3 kap. 8 och 9 §§ DL. I september 2023 kommer DO att följa upp Försäkringskassans arbete med

lönekartläggning. DO kommer då begära uppgifter om den senaste fullständiga lönekartläggning som Försäkringskassan har genomfört, som alltså ska ha gjorts under 2022 eller 2023.

Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 8 och 9 §§ DL kan, på begäran av DO, föreläggas vid vite av Nämnden mot diskriminering att fullgöra dem (4 kap. 5 § DL).

Med dessa synpunkter DO avslutar ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av Gustav Staaf. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Adrian Engman, sektionschefen Johanna Fernlund och experten Tarik Qureshi deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga.

Lars Arrhenius  
Diskrimineringsombudsman